Über englisches Kommunal-steuerwesen.

o o o

Vortrag

gehalten von

Privatdozent Dr. Josef Redlich

in der Gesellschaft österreichischer Volkswirte am 19. Jänner 1904.

o o o

Separatabdruck aus der „Volkswirtschaftlichen Wochenschrift".

o o o

Wien 1904.

Volkswirtschaftlicher Verlag Alexander Dorn.

Druck von Johann N. Vernay, Wien, IX. Mariannengasse 17.

Die am 19. Jänner 1904 stattgehabte 131. Plenarversammlung der Gesellschaft österreichischer Volkswirte brachte den Beginn der Vortragsserie über das autonome Finanzwesen. Der Vorsitzende Hofrat Prof. Dr. v. Philippovich erklärt es als die Absicht des Vorstandes, zunächst die Lage der Gemeinde- und Landesfinanzen in Oesterreich an typischen Beispielen beleuchten zu lassen und zur Vergleichung sowie für die Beurteilung des gegenwärtigen Zustandes in Oesterreich die englischen und preußisch-deutschen Verhältnisse heranzuziehen. Der Vorsitzende begrüßt den Vortragenden des Abends, Herrn Privatdozenten Dr. Josef Redlich, der hierauf nachstehendes Referat „über englisches Kommunalsteuerwesen" erstattet.

Die Erfassung und Beurteilung eines Steuersystems als einer Gesamterscheinung im Staatsleben einer Nation kann von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus unternommen werden. Man wird erstens danach forschen, wie sich die Steuergesetze eines Staates zur Organisation und zum Inhalte der staatlichen Tätigkeit, der staatlichen Arbeit verhalten, mit anderen Worten, wie die Organisation und die Aufgaben der gesamten Staatsverwaltung mit dem Steuerrechte und der Steueradministration in Zusammenhang stehen. Schon hieraus wird sich mit Notwendigkeit ein fester Standpunkt zur Kritik des Steuerwesens ergeben. Nur wenn man übersieht welche Summe von staatlicher Arbeit ihre wirtschaftliche Grundlegung durch eine bestimmte Ordnung von Steuern erfährt, wie die einzelnen Zweige dieser Arbeit sich untereinander verhalten, nur wenn man etwa auch

35482

3364R
R24u

weiters durch Vergleichung mit früheren Zuständen desselben Staates oder gleichzeitiger anderer Staaten auf Grund deskriptiver sowie zahlenmäßig statistischer Aufnahmen Aufschluß über die administrative Wirksamkeit der Steuergesetze erhält, erst dann kann man zu einem Urteile über Nutzen und Nachteil, über Wert oder Unwert eines Steuersystems als Ganzes gelangen.

Daneben aber läuft ein zweiter Weg zur Erkenntnis. Es ist dies die Untersuchung über die ökonomische Natur einer Steuer oder eines Steuersystems, ferner der sozialen Wirkungen, die eine Steuer jeweils infolge ihrer ökonomischen Natur einerseits, infolge der sozialwirtschaftlichen Struktur des betreffenden Volkes anderseits äußert, ja äußern muß. Beides, die administrativ-politische und die sozial-ökonomische Betrachtungsweise des Steuerwesens, können, ja müssen wohl unter Umständen aus methodologischen Gründen gesondert vorgenommen werden. Es bedarf aber keines Beweises dafür, daß erst die Vereinigung beider Methoden ein erschöpfendes und befriedigendes Resultat ergeben kann. Ich muß nun in meinem Versuche, das englische Kommunalsteuerwesen hier vorzuführen, von Anfang an darauf hinweisen, daß ich den Schwerpunkt meiner Darstellung in die Befolgung der zuerst genannten Methode verlege. Ich betrachte das englische Kommunalsteuerwesen vor allem als das ökonomische Substrat der englischen Verwaltungsorganisation. Allerdings will ich, soweit dies möglich, auch die ökonomisch-soziale Seite des englischen Steuerwesens wenigstens in den Hauptpunkten berühren. Es liegt mir ferne, hier den relativen Wert beider Betrachtungsweisen gegen einander abzuwägen. Vielleicht darf ich aber doch, ohne mich in eine besondere Begründung einzulassen, es als meine Ueberzeugung aussprechen, daß ich in der modernen finanzwissenschaftlichen Literatur die Erfassung des Steuerwesens als eines Stückes der Gesamtorganisation staatlicher Arbeit einigermaßen vernachlässigt erscheint, was ja wohl damit zusammenhängt, daß nach unserer herkömmlichen Teilung der wissenschaftlichen Arbeit die Steuerlehre als Stück der Finanzwissenschaft im Zusammenhang mit der politischen Oekonomie, sehr selten aber im Zusammenhang mit der Verwaltungslehre und dem Verwaltungsrechte betrieben wird.

1913 m. H. R.

Hiezu muß aber noch ein weiterer Grundsatz für die Behandlung der Steuerverfassung als eines Gesamtproblems der Lehre vom modernen Staate ausgesprochen werden. Jede Steuerverfassung, die nicht von außen her als ein fertiges und fremdes System in einem Staat importiert worden ist, erscheint schon infolge des vorhin betonten Zusammenhanges mit der politisch-administrativen Entwicklung, dann aber auch aus ökonomischen Gründen als ein spezifisches Produkt der nationalen Geschichte und in Verbindung mit der gesamten kulturellen, staatsrechtlichen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes. Daher wird immer noch mit jenen beiden vorhin genannten Betrachtungsweisen die historische Betrachtung verbunden sein müssen, besonders dann, wenn man daran geht, auszusprechen, welche Ergebnisse aus der Erfassung einer ganzen Steuerrechtsordnung gewonnen und in allgemeine Sätze gefaßt werden können, was wir denn für unsere eigenen Zustände und Bedürfnisse davon benützen können. Das Verständnis der geschichtlichen Entwicklung zeigt erst unverkennbar die Gebundenheit jedes originellen Steuersystems an die in einem anderen Staate gewiß nicht in gleichem Maße vorhandenen historischen Bedingungen jener Steuerrechtsordnung: an die ökonomische und administrative Entwicklung des Landes, an die geschichtlich gegebene, nationale Eigenart des Volkes.

Ohne nun im wesentlichen vorgreifen zu wollen, darf ich schon hier aussprechen, daß trotz der Gleichartigkeit der wirtschaftlichen Existenzbedingungen, wie sie für alle modernen Staaten bestehen, daß trotz dieses Umstandes, der sonst gestattet, heute mehr denn je in der Wissenschaft von den Steuern als ökonomischer Erscheinung zu allgemeinen, innerhalb gewisser Schranken für alle Staaten geltenden Grundsätzen zu gelangen, dennoch die stärkste Berücksichtigung der historischen nationalen Entwicklung, aus der das einzelne Steuersystem erwachsen, und damit größte Vorsicht bei dem Versuche praktischer Uebertragung von Steuereinrichtungen aus anderen Staaten dringend geboten erscheint.

Nach diesen einleitenden und prinzipiellen Bemerkungen wende ich mich dem eigentlichen Thema zu. Und da stelle ich denn sogleich mehrere Sätze an die Spitze meiner Ausführungen. Erstens: Das englische Kommunalsteuer-

wesen ist auch in seiner heutigen Gestalt eine völlig singuläre Erscheinung. Während die kontinentalen Staaten auch in dieser Hinsicht unter einander sehr verwandte Ordnungen und Einrichtungen in der Gegenwart zeigen, steht England hier, wie in so vielen anderen Dingen, völlig eigenartig als Produkt insularer Entwicklung da. Zweitens: Diese Eigenart beruht im wesentlichen darauf, daß das englische Kommunalsteuerwesen organisch zusammenhängt mit der einzigartigen staatsrechtlichen Entwicklung, die der Feudal-Agrarstaat des Mittelalters in England genommen hat. Nirgends ist es also wichtiger als bei der Betrachtung Englands, das Steuerwesen im Zusammenhang mit der ganzen Landesverfassung zu begreifen. Dazu kommt nun aber, daß, wie männiglich bekannt, England — von Ungarn abgesehen — der einzige Staat ist, der keine geschriebene, keine, wie Bryce das nennt, starre, juristisch formulierte Verfassung besitzt; sondern seine Verfassung ist vielmehr vollständig das Produkt seiner Geschichte, ist in staatsrechtliche Grundsätze und Institutionen verwandelte Ordnung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse, die zwar auf dem Grundwerk Jahrhunderte alter elementarer Gewohnheitsrechtsprinzipien beruht, gerade deshalb aber stets elastisch, ja flüssig genug ist, um sich entsprechend der Veränderung sozialer, ökonomischer und ideeller Faktoren des nationalen Lebens immer wieder zu ändern und auszugestalten. Das englische Steuerwesen überhaupt ist ein organisches Stück dieser Verfassung. Es bedarf daher das Verständnis, ja die bloße Darstellung seiner Einrichtungen stets der Mithilfe geschichtlicher Betrachtung.

Die englische Kommunalsteuerverfassung ist nur zu verstehen als Bestandteil der historisch gewordenen Verwaltungsorganisation Englands. Und deshalb muß ich, wenn auch nur in allerweitesten Umrissen, diese letztere zuvörderst darstellen. Um aber nicht durch historische Einzelheiten den Blick von der Hauptsache abzulenken, will ich sogleich diejenige Tatsache an die Spitze stellen, die, obzwar auf das tiefste im historischen Erdreich wurzelnd, doch auch gleichzeitig für das heutige Steuerrecht Englands die charakteristische Erscheinung desselben ausmacht. Das englische Kommunalsteuerwesen ist nämlich — und das muß festgehalten werden — heute

ebenso wie vor dreihundert Jahren ein von dem übrigen Staatssteuersystem Englands sowohl prinzipiell wie in der Durchführung völlig verschiedenes, seiner rechtlichen, ökonomischen und administrativen Gestaltung nach durchaus originelles und in sich abgeschlossenes Ganzes. Local Taxation steht als ein gleichberechtigtes System von Steuerrechtsnormen und Einrichtungen neben denen der Imperial Taxation. England und seine ganze Staatsorganisation ist ohne das eine ebenso undenkbar wie ohne das andere. Während auf dem Kontinent, in Frankreich ebensogut wie bei uns oder in Preußen (wenigstens bis in die jüngste Zeit), die Kommunalsteuern überall als Appendix zur Staatsbesteuerung stehen, hier ihre Entwicklung nirgends irgendwelche Selbständigkeit gegenüber der der Staatssteuern zeigt, ist in England das Gegenteil der Fall*). Ja, wie ich sogleich näher zeigen werde, das Kommunalsteuerwesen ist in England eigentlich das ältere, das juristisch und technisch — letzteres wenigstens bis in die neueste Zeit — mehr ausgebildete Steuersystem.

Diese Erscheinung der fundamentalen Teilung des Steuerwesens in zwei gleichbedeutende selbständige Gebiete ist eben nur der Ausdruck für eine, die ganze Verfassung Englands dominierende Grundanschauung von der Organisation des Staates überhaupt zum Zwecke der Durch-

*) Selbstverständlich hängt diese Erscheinung auch auf dem Festlande vollständig mit der Entwicklung der inneren Staatsverwaltung zusammen. Ueberall ist das Entstehen der inneren Verwaltung die Folge der durch aufstrebende absolute Fürstengewalt bewirkten Zentralisierung der ganzen öffentlichen Gewalt. Dieser gegenüber tritt die das Mittelalter charakterisierende Autonomie und Selbstverwaltung der Städte immer mehr zurück, bis sich im XVII. und XVIII. Jahrhundert in Frankreich und Deutschland der absolutistische Fürstenstaat mit seinem gegliederten Berufsbeamtentum voll ausbildet. Dem entsprach es, daß hier der Staat, der sich zumaß, alle Ausgaben des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens zu regeln und durchzuführen, auch die ganze Finanzgewalt in seiner Hand konzentrierte und den Gemeinden zuletzt nicht einmal mehr die Verwaltung des überkommenen Gemeindevermögens beließ. Im XIX. Jahrhundert hat dann die politische Idee der Selbstverwaltung auch die Neuregelung der finanzrechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde zur Folge gehabt.

führung seiner Aufgaben. Es würde viel zu weit führen, hier diese Erscheinung historisch zurückverfolgen und analysieren zu wollen. Die scharfe, wenn auch niemals doktrinär gedachte oder rechtsdogmatisch gefaßte Unterscheidung zwischen Central und Imperial Government auf der einen und Local Government auf der anderen Seite hängt damit zusammen, daß der englische Staat und sein Recht sich als ein Kompromiß zwischen zwei einander diametral entgegengesetzten Faktoren gebildet hat: einem auf Eroberung gegründeten, schon in der Zeit der Blüte des europäischen Feudalismus zielbewußt nach zentralistischer Allgewalt strebenden Königtum und der auf altgermanisch-genossenschaftlicher Grundlage beruhenden lokalen Organisation des Volkes in engeren und weiteren Kommunalverbänden. Dieser Kompromiß findet seinen dauernden Ausdruck einmal darin, daß das auf der Vertretung der Gemeinden, der Commons, beruhende Parlament die Ausübung der staatlichen Zentralgewalt dauernd beschränkt und bestimmt, sodann in der Schöpfung des Friedensrichteramtes, das in organischem Zusammenhang mit den Städten und Grafschaften zum ausschließlichen Organ der staatlichen Gewalt im Lande wird. Sowie das Zentralparlament den ausschließlichen Gesetzgeber und damit auch das höchste Organ der inneren Verwaltung vorstellt, ebenso bleibt auf der anderen Seite die Aufgabe der Durchführung aller Gesetze, d. h. aller vom King in Parliament erteilten Aufträge, Gebote und Verbote, ausschließlich den lokalen Organen, nämlich den Gesamtkollegien und dem sonstigen Zusammenwirken der Friedensrichter anvertraut. Das heißt: England mit seiner schon während des Mittelalters im Parlament und in den Gerichten zu Westminster zentralisierten Staatsgewalt kann einer besonderen, vom Zentrum administrativ abhängigen Verwaltungs-Beamtenschaft entbehren. Die Einheit zwischen Zentralparlament und der lokalen Staatstätigkeit wird aber hergestellt durch die gleichfalls in London zentralisierten, über privates Recht ebenso wie über Straf- und Verwaltungsrecht judizierenden Reichsgerichte, während zugleich mit dem Geheimrat des Königs, dem Privy Council, der Krone und ihren Ratgebern ein Organ zur Verfügung steht, das als disziplinäre Oberinstanz ein gewisses Maß von Aufsichtsgewalt über die lokalen Organe der öffentlichen Gewalt, die Friedensrichter und deren Hilfsorgane, ausübt.

Aus dieser, hier natürlich nur mit wenigen Andeutungen skizzierten staatsrechtlichen Ordnung heraus ergab sich nun mit Notwendigkeit die Folge, daß, sobald eine innere Verwaltung als besonderer Zweig der Staatstätigkeit sich herauszuheben begann, diese innere Verwaltung vollständig den kommunalen Organisationen der Lokalverwaltung und deren Organen zufiel. So ist, was durch Jahrhunderte die innere Verwaltung ausmacht, Friedensbewahrung und Polizei im weitesten Sinne Pflicht und Recht der Kommunen, so ist seit ihrem Entstehen innere Verwaltung in England den Gesetzen des Parlaments gemäß geführte Lokalverwaltung. Daneben besteht selbstverständlich seit dem Mittelalter in den Städten jene Art der kommunalen Selbstverwaltung, die sich aus den allerdings Jahrhunderte lang geringen Bedürfnissen des örtlich begrenzten Gemeinlebens, zum Teile auch aus der wirtschaftlichen Struktur des älteren städtischen Lebens, sowie dem Vermögensbesitz der alten Stadtkorporationen ergibt. Beides: die wirtschaftliche, im engeren Sinne kommunale Verwaltung und die im Gebiete der Kommunen tätig werdende Staatsverwaltung, werden gemeinsam von denselben Organen als Lokalverwaltung geführt. Demgegenüber führt der Rat der Krone, das Kings Council, beschränkt und gefördert durch das Parlament, die Zentralverwaltung und Zentralregierung: äußere Politik, Flotte, Heerwesen, Krieg und Kolonisation sind administrativ im Ministerium ebenso zentralisert, wie die Rechtsbildung und oberste Leitung der inneren Verwaltung im Parlament zentralisiert erscheint.

Aus dieser Zweiteilung hat sich nun von altersher in Bezug auf die Zwangswirtschaft des Staates gleichfalls eine Zweiteilung entwickelt: die Kosten der Zentralregierung werden bedeckt durch Gelder, die das Parlament bewilligt und deren Einhebung die Reichsfinanzverwaltung zu besorgen hat. Die Kosten der kommunalen Verwaltung und des Local Government, die ja faktisch und rechtlich eine Einheit bilden, werden hingegen durch selbständige lokale Steuern, durch die Local Taxation, gedeckt. Hier aber zeigt sich schon in frühester Zeit die Abhängigkeit des Steuerwesens von der staatsrechtlichen Ordnung des Landes. Die von den Normannen herübergebrachten direkten Staatssteuern waren die

sogenannten „Zehnten und Fünfzehnten“: direkte, vom beweglichen Vermögen erhobene Abgaben, aus deren Ertrag nebst Lehenshilfen, Naturalabgaben u. s. w. die Kosten der Politik und Regierung in Krieg und Frieden während des XIII. und XIV. Jahrhunderts ausschließlich bestritten wurden. Diese Staatssteuern wurden von Anfang an durch lokale Kommissionen — Assessors — unter Leitung von Beamten der Regierung erhoben. Aber das seit dem Anfang des XIV. Jahrhunderts in der endgiltigen Einsetzung des Friedensrichteramtes zum Durchbruch gelangte Prinzip der Lokalverwaltung und der damit gegebene Mangel einer zentralisierten Finanzorganisation führte dazu, daß diese direkten Staatssteuern, deren Gesamtbetrag sehr bald zu einer fixen Einheit, wie man heute sagen würde, zu einer Kontingentsumme, erstarrt war, nun auch in fixen Summen auf Städte und Counties repartiert wurden, denen es frei überlassen ward, diese Steuern nach ihrem Gutdünken in ihrem Sprengel umzulegen. Das Prinzip der ausschließlichen Lokalverwaltung führt also sehr früh zur Annahme des Prinzips der lokalen Autonomie in Hinsicht der Besteuerung für die Zwecke des gesamtstaatlichen Lebens. So werden — das ist 1334 endgültig geordnet — die alten direkten Staatssteuern in England zu Lokalsteuern. Dieser Zustand hat bis 1623 gedauert, in welchem Jahre diese ältesten direkten Staatssteuern als längst unergiebig gänzlich aufgegeben wurden.*) Im Gefolge davon bildet sich die lokale Umlage, die Local Rate, als der eigentliche Typus direkter Besteuerung aus. Ich kann nun

*) Die seit der Königin Elisabeth zur Ergänzung in Aufnahme gekommene direkte Staatssteuer, die Subsidie, ist zwar nie zur Lokalsteuer, aber dennoch sehr bald unergiebig geworden und hat sich schließlich in eine Grundsteuer entwickelt, die bis zum heutigen Tage als eine Art geringfügiger Reallast auf einem Teile des englischen Grundbesitzes liegt, — übrigens längst für ablösbar erklärt worden ist. Die verkümmerte Gestalt, welche die direkte Staatsbesteuerung Englands bis ins XIX. Jahrhundert aufweist, hängt zweifellos mit der Unmöglichkeit zusammen, der lokalen Selbstverwaltung und ihrem Steuerwesen gegenüber einen zentralistischen Steuermechanismus zu schaffen. Damit hängt auch die seit dem XVII. Jahrhunderte hervortretende und auch heute noch für das englische Budget charakteristische Erscheinung zusammen, daß das Staatsbudget, früher zum weitaus überwiegenden, heute noch zu einem sehr großen Teile auf indirekter Besteuerung beruht.

selbstverständlich auf die interessante Geschichte dieser alten Lokalsteuern hier nicht näher eingehen.*) Das entscheidende Moment ist, daß diese lokalen Umlagen, als allgemeine proportionale Vermögenssteuern gedacht, ursprünglich von dem beweglichen Gute eingehoben wurden, diese unsichere Basis aber nach und nach verließen und zu einem wirksameren Mittel gelangten, um die beabsichtigte gleichmäßige Besteuerung nach der Fähigkeit jedes Einzelnen zu erreichen: nämlich zur Umlegung der Steuersumme nach dem Maßstabe des Ertragswertes des innegehabten Realbesitzes (Rental value), sei es von nutzbarem Land oder von Gebäuden. Für eine agrarische Gesellschaft, wie England sie bis in das XVIII. Jahrhundert vorwiegend gewesen ist, stellte diese Art der Besteuerung, insolange nicht große Mengen mobilen Kapitals angehäuft waren, auch eine verhältnismäßig gerechte Steuer vor. Längst war auch diese Form der Umlage als Kirchensteuer zum Zwecke der Erhaltung der Kirchen und des Gottesdienstes im kleinsten Sprengel bürgerlichen Lebens, im Kirchspiel, durch Uebung aufgekommen. Und auch für die wenigen kommunalen Verwaltungszwecke, die der mittelalterliche Staat schon kennt, vor allem für die Anlage und Erhaltung von Dämmen und Deichen sowie Brücken, kamen, sobald die naturalwirtschaftliche Bestreitung solcher Arbeiten aufzuhören begann, Local Ratees schon im XIV. und XV. Jahrhundert da und dort in Uebung. Es ist jedoch bezeichnend, daß diese echten Lokalsteuern ohne Rücksicht auf die ökonomische Fähigkeit des Einzelnen von Anfang an als proportionale Umlagen auf den von solchen Anstalten geförderten Grundbesitz auftreten.**)

Und nun kam im XVI. Jahrhundert zugleich mit der Reformation, die die Kirche als sozialen Faktor in weitem Umfange ausschaltet, die erste große Verwaltungsaufgabe für den Staat hervor: die Notwendigkeit der Armenpflege und der ganzen damit zusammenhängenden caritativen Tätigkeit des Staates. Seit 1535 beginnen in langer Reihe die Versuche

*) Vgl. die ausgezeichnete Schrift von Cannan: History of Local Rates in England. London 1896, und Dowell, History of Taxes and Taxation.

**) In England tritt demnach die Auffassung der kommunalen Steuer als einer der speziellen Förderung des Grundeigentums durch die Verwaltung korrespondierenden Gegenleistung schon in so früher Zeit urwüchsig hervor.

des Parlaments, das Armenwesen gesetzlich gleichmäßig durch das ganze Land zu regeln. Den Abschluß dieser Reihe bildet sodann die berühmte Akte der Elisabeth von 1601, das Armengesetz, das bis zur Gegenwart die ehrwürdige Grundlage der so außerordentlich ausgebildeten englischen Armengesetzgebung, zugleich aber auch den festen Kern bildet für die gesamte Entwicklung der inneren Verwaltung Englands. Alles das kann ich hier nicht weiter auch nur andeutungsweise verfolgen. Dagegen muß die fundamentale Bedeutung dieser 1601 auf feste entwicklungsfähige Grundsätze gestellten Armengesetzgebung hier mit vollem Nachdrucke hervorgehoben werden: dieses Gesetz bildet auch den Eckstein und die Basis für die ganze weitere dreihundertjährige Entwicklung der kommunalen Besteuerung Englands.*) Nicht als ob mit diesem Gesetze neue Grundsätze betreffs der Besteuerung zu Zwecken der inneren Verwaltung ausgesprochen worden wären: man findet in diesem Gesetze keine steuerrechtlichen Normen im Sinne dieses Wortes. Vielmehr, wie ich schon hervorgehoben, hat die Technik der lokalen Umlage sich schon im XIV. und XV. Jahrhundert entwickelt, längst bevor die Armengesetzgebung zum erstenmale den Kommunen neben ihren kommunalen Aufgaben dauernd staatliche Verwaltungsaufgaben und damit die Notwendigkeit dauernder Besteuerung im kommunalen Nachbarverbande auferlegte.

Das Armengesetz stellt also nur ganz vage Grundsätze über die Besteuerung auf: das Parlament hat damals und auch noch Jahrhunderte lang sich davon zurückgehalten, ein systematisches Lokalsteuerrecht juristisch zu formulieren. Wie ein moderner englischer Schriftsteller es ausdrückt: das Parlament hat in dieser Hinsicht bis heute versagt und es der in jüngster Zeit so oft gerühmten Eigenschaft der Engländer, „to bungle anyhow through!“ „sich irgendwie durchzuhelfen!“, überlassen, das richtige zu finden. So wurde hier diese schwierige Aufgabe denjenigen Faktoren überlassen, die

*) Der wichtigste Teil dieses Gesetzes lautet: „Wöchentlich oder sonstwie durch Besteuerung jedes Einwohners, Pfarrers, Vikars und anderer und jedes Nutznießers (Occupier) von Land, Häusern, Zehnten, Kohlenminen und holzbaren Niederwäldern in besagtem Kirchspiel solche Summen Geldes, als sie für notwendig finden, einzuheben, und davon ist ein genügender Vorrat von Flachs, Hanf, Wolle oder Eisen zu beschaffen, um die Armen an die Arbeit zu setzen.“

in England so große Teile des ganzen Zivil-, Straf- und Staats- und auch Verwaltungsrechtes geschaffen haben: dem Gewohnheitsrechte und den Richtern. Diese beiden haben nun aus den so dehnbaren Bestimmungen des Poor Law Act von 1601 über die Aufbringung der Mittel für die Armenpflege etwas ganz anderes gemacht, als dieses selbst besagt. Das Armengesetz verlangte, daß die Kosten der Armenpflege von allen Einwohnern (Inhabitants) getragen werden sollen, und dachte dabei an die längst übliche gleichmäßige Aufteilung der Steuer nach der wirtschaftlichen Fähigkeit jedes Einzelnen. Es zählte dabei aber — und das wurde verhängnisvoll — eine Reihe von Vermögens- oder Einkommensbestandteilen auf, wie landwirtschaftlichen Boden, Häuser, Zehnten, Kohlenminen, Niederwälder, nach denen allen die Fähigkeit des Einzelnen, zur Armenlast beizutragen, bemessen werden sollte. Die Judikatur des XVII. Jahrhunderts interpretierte nun diese Bestimmung so, daß die Armensteuer ausschließlich auf, wie wir sagen würden, doch nur „demonstrativ" angeführte Vermögensarten, also ausschließlich auf den Realbesitz und streng nach dessen Maßgabe umgelegt werden sollte. Die Richter entwickelten ferner mehrere bedeutsame Grundsätze, die seither in Geltung stehen, von denen aber kein Wort im Gesetze steht. Sie erklärten, daß zu Armenzwecken nur solches Vermögen steuerpflichtig sei, welches 1. im Kirchenspiele gelegen, 2. sichtbar und 3. Erträgnis gewährend (profitable) ist. Sie begründeten dies spitzfindig genug damit, daß damit die gemeinsamen Merkmale der im Gesetze aufgezählten Vermögensarten bezeichnet seien, somit diese gemeinsamen Merkmale das feste Prinzip des Gesetzes zum Ausdruck bringen. Sie entschieden endlich, direkt gegen den Wortlaut des Gesetzes, daß nicht jeder Einwohner, sondern nur jeder Realbesitzer (Occupier) zur Tragung der Steuer verpflichtet sei. So wurde die Armensteuer in erster Linie zu einer auf den Realbesitz aller Art gelegten Umlage, von der der Grundeigentümer freiblieb.*) Persönliches „unsichtbares" Einkommen überhaupt, Arbeitseinkommen ebensogut wie Grundrente, Unternehmer- oder Zinsgewinn blieb durch

*) Dies wurde durch Entscheidung aller Richter Englands anläßlich eines Rechtsstreites im Jahre 1633 festgesetzt und bildet seither die unerschütterliche Grundlage der Local Taxation.

diese Auslegung von der Lokalbesteuerung ausgeschlossen. Fraglich blieb nur ein nicht unwichtiger Punkt, ob nicht doch „sichtbares" bewegliches, im Kirchspiel gelegenes Eigentum steuerpflichtig sei. Doch diese Frage hat im XVII. Jahrhundert und auch lange Zeit nachher geringe praktische Bedeutung. Immerhin bildete sich in manchen Kirchspielen die Gepflogenheit aus, auch solches bewegliches, im Kirchspiel sichtbares Eigentum (personal property), z. B. den Viehstand eines Farmers, das Warenlager eines Kaufmannes, zur Armensteuer heranzuziehen. Diese Frage wurde erst in der Zeit der beginnenden kapitalistischen Aera wichtig und spruchreif. Jedenfalls aber war das Grund e i g e n t u m durch diese Auslegungen des Gesetzes vollständig von der Steuer befreit und was schon im Jahre 1589 *) in einem seither maßgebenden Präzedenzfalle entschieden worden war, daß nicht der E i g e n t ü m e r, sondern der Nutznießer (lessee) einer Realität zur Kirchspiel-Armensteuer pflichtig sei, ist das geltende Recht bis zur Gegenwart geblieben.

In Betreff des Prinzips, nach welchem Umlegung und Einhebung der Steuer erfolgen sollte, enthält aber das Gesetz der Elisabeth, abgesehen von der Konstituierung des Ehrenamtes der Overseers, überhaupt keine Verfügung. Auch hier war zweifellos einfach die Aufnahme der längst bestandenen Praxis lokaler Steuern beabsichtigt. Die Judikatur schuf nun alsbald auch dafür den festen Boden, indem sie bestimmte, daß die Armensteuer eine „fair and equal pound rate" sein müsse, das heißt nach Shilling und Pence auf jedes Pfund Sterling von dem jährlichen Mietwerte der steuerpflichtigen Realität (rateable value) zu berechnen sei.**)

So war also die Steuerbasis, wie sie das Armengesetz in vagen allgemeinen Ausdrücken bezeichnet hatte, durch die Praxis in jeder Richtung verengert worden. Nicht wie das Gesetz beabsichtigte, als allgemeine Vermögenssteuer,

---

*) Das geschah in dem sogenannten Rechtsfalle des Jeffrey; vgl. Cannan, History of Local Rates in England p. 24.

**) Die durch Steuern aufzubringende Summe wird ins Verhältnis gesetzt zum Gesamtsteuerwert des einzelnen Kirchspiels und daraus der in Shilling und Pence ausgedrückte Steuerfuß berechnet, der nun auf den Steuerwert jeder einzelnen Realität angewendet, die Höhe der einzelnen Steuerleistung ergibt.

auch nicht als Besteuerung der Grundrente, sondern als Steuer vom nutzbaren Realbesitz aller Art, und zwar gemäß Gewohnheitsrecht und Judikatur nur von dem um die Kosten der Erhaltung verminderten Mietwerte der einzelnen Realität soll die Poor Rate erhoben werden. Aber die nicht ausdrücklich genannten Realbesitzobjekte, wie z. B. Bergwerke anderer Art, als Kohlenminen, Hochwälder u. a. m., scheidet die Judikatur gleichfalls aus der Steuerpflicht aus. Endlich wird mit dem Beginn der industriellen Epoche die vorhin berührte Frage akut, ob nicht sichtbares, im Kirchspiel gelegenes nutzbares Mobiliareigentum, wie z. B. ein Warenlager, steuerbar sei. Die seit jeher schwankende Praxis, die seit dem Ende des XVIII. Jahrhunderts diese Streitfrage immer öfter auftauchen sah, fand im Jahre 1840 durch Parlamentsakte ihre entscheidende Regelung. Das Gesetz verbot die Heranziehung von Personal Property zu Lokalsteuern.*) Dieses Gesetz war vom kapitalistischn Industrieinteresse dem Parlamente zu einer Zeit, in welcher die Industrie in England politisch allmächtig geworden, leicht abgewonnen und daran ist seither nichts geändert worden.

Ist so die Steuerbasis speziell zu Gunsten des mobilen Kapitals, damit aber auch des Grundrenteneigentümers, endgültig verengert worden, so hat es auf der anderen Seite die Judikatur im XIX. Jahrhundert, gestützt auf die ungeheuere wirtschaftliche Entwicklung des Landes, in merkwürdiger Weise verstanden, den Bereich der Lokalbesteuerung ansehnlich zu erweitern, ohne in irgend einer Weise das Prinzip der ausschließlichen Heranziehung des Realbesitzes zu verletzen. Fabriken, Werkstätten werden dadurch in höherem Grade steuerpflichtig, daß zur Berechnung ihres Mietwertes auch die fix angebrachte Maschineneinrichtung herangezogen wird. Eisenbahnen, Kanäle, Tramways, Gaswerke, Docks, Hafenanlagen, Teiche, Torfmoore und Wasserflächen aller Art, die große Flächen bedeckenden Gemüsegärten in der Nähe Londons und der Großstädte, alle diese Realobjekte werden als sichtbarer Landbesitz aufgefaßt und durch ein oft sehr merkwürdig kompliziertes Verfahren wird ihr Mietwert

*) Das Gesetz ist merkwürdigerweise nur als Provisorium mit einjähriger Giltigkeit beschlossen worden, seither aber ununterbrochen — gleich vielen anderen Gesetzen — durch den jährlichen Expiring Laws Continuation Act in Kraft erhalten worden.

für jedes Kirchspiel auch dann berechnet, wenn sie, wie Eisenbahnen, hunderte von Kirchspielen durchschneiden. Alle diese mit Grundbesitz verknüpften Betriebe werden ebenso nach ihrem höheren Mietwerte steuerbar gemacht, wie mannigfache andere, durch die moderne kapitalistische Wirtschaft und Kultur geschaffene Unternehmungen, wie z. B. Theater, Gasthäuser, Vereinsgebäude u. s. w. Alle juristischen Personen, in erster Linie die Aktiengesellschaften, sind selbstverständlich von den Realitäten, die sie innehaben, geradeso wie natürliche Personen lokalsteuerpflichtig. Ein besonderes Gesetz von 1874 unterwirft schließlich auch die weiten, dem Sport dienenden Flächen Englands, ferner alle Arten von Bergwerken und die unglückseligerweise 1601 vergessenen Hochwälder, ein Gesetz von 1889 sogar die zu Reklamezwecken benützten Grundflächen ausschließlich der Lokalbesteuerung. Nur Kirchen und Kapellen werden ausdrücklich ausgenommen und durch spezielle Lokalgesetze wird hie und da eine wohltätige Stiftung befreit. Auch Kron- und Staatseigentum ist prinzipiell lokalsteuerfrei; doch ist seit einem halben Jahrhundert die Praxis des Parlaments unausweichlich die, daß jährlich so viel, als an Lokalsteuern von solchen Staatsbetrieben an die einzelnen Gemeinden entfallen würde, im Reichsbudget für sie ausgeworfen wird.*)

Ehe ich nun endgültig die geschichtliche Betrachtung des englischen Lokalsteuerwesens abschließe und mich der Darstellung des geltenden Rechtszustandes zuwende, muß

---

*) Doch sind Verwaltungsgebäude der Lokalbehörden ebenso wie Spitäler, Stiftungsgebäude und Schulhäuser steuerpflichtig; nur wo durch eine Steuerauflage die Krone unmittelbar getroffen würde, wie bei Besteuerung königlicher Schlösser, ferner der staatlichen Arsenale, Kasernen etc., gilt das Prinzip der Steuerfreiheit. Die Kasuistik der englischen Gerichte ist unübersehbar. Nur einige Beispiele: Irrenhäuser, Spitäler sind steuerpflichtig, dagegen sind Häuser rein wissenschaftlicher Vereine steuerfrei. Oeffentliche Parks sind steuerfrei; die unterirdischen Kanäle sind steuerfrei, nicht aber die dazu gehörigen oberirdischen Anlagen. Friedhöfe sind nach dem „Ertrage“ des Landes als Mietwert zu besteuern. Kommunale Gas- und Wasserwerke sind nur insoferne, als sie von der Lieferung an andere Gemeinden einen Profit haben zu besteuern. Alles zu Wohltätigkeitszwecken innegehabte Land ist prinzipiell steuerpflichtig. Vgl. die präjudiziellen Entscheidungen bei Gaches, Rates and Assessements, p. 15 ff.

ich noch eine historische Erscheinung anführen, die für das Verständnis des englischen Kommunalsteuerwesens von größter Bedeutung ist. Es ist dies die Tatsache, daß mit dem zuerst langsam verlaufenden, im XIX. Jahrhundert aber außerordentlich gesteigerten Prozeß der Ausbildung und Stärkung der inneren Verwaltung eine Ausdehnung des Rechtes und der Technik der Poor Rate auf alle Aufgaben der inneren Verwaltung sowie die zu deren finanzieller Bedeckung notwendigen Steuern einhergeht. Die zahlreichen, seit dem XVI. Jahrhundert entstandenen kleinen Zwecksteuern innerhalb der Counties wurden schon im XVII. Jahrhundert gewohnheitsrechtlich auf die Basis der Armensteuer gebracht, im Jahre 1739 durch Gesetz zu einer einzigen County Rate konsolidiert, die vollständig auf Grund der Poor Rate zu erheben ist. Geradeso ergeht es mit den verschiedenen in den Stadtkorporationen (Boroughs) und Kirchspielen teils statutarisch, teils gewohnheitsrechtlich ausgebildeten Lokalsteuern. Der Bericht der zur Untersuchung der Local Taxation beauftragten Armenverwaltungsbehörde von 1843 stellt dann auch fest, daß längst, sei es durch ausdrückliche Norm der Parlamentsakten oder durch die Uebung die Poor Rate zur einzigen Form der ganzen Lokalbesteuerung geworden war. (Report of Poor Law Commissioners 1843, I., p. 25.)

Das XIX. Jahrhundert bringt nun bekanntlich die durch 60 Jahre fortschreitende Reform der inneren oder Lokalverwaltung. An die Stelle der Verwaltung der Städte durch korrupte Oligarchien tritt die durch die Städteordnung von 1835 geschaffene Administration durch ein auf Wahl aller Lokalsteuer Zahlenden beruhendes Stadtparlament (Town Council); die zahlreichen durch die mächtige Industrieentwicklung neu entstehenden städtischen Zentren erhalten in den von 1848 bis 1894 sukzessive ausgebildeten Sanitäts- und Verwaltungsgesetzen auf gleichen Grundsätzen der Organisation durch Wahl beruhende Selbstverwaltungsorgane. Die Neuorganisation des Armenwesens (1834) schafft mit den Armenverbänden (Unions) zugleich auch das Organ für die gleichmäßige Verwaltung der zu ländlichen Distrikten zusammengefaßten Landgemeinden. Das Jahr 1888 bringt die große Reform der Ersetzung der Friedensrichter durch die Grafschaftsräte, und im Jahre 1894 schließt die Verwaltungs-

reform mit der auf Basis eines allgemeinen Wahlrechtes aufgebauten Organisation der Kirchenspiele zu Kirchspielräten ab.*)

Die ganze, nun so reich gegliederte und ausgebildete Verwaltungsordnung bildet den Träger einer höchst intensiven inneren Verwaltung, wie sie auf dem Kontinente von der staatlichen Bureaukratie in Verbindung mit den Selbstverwaltungskörpern geführt wird, wie sie aber in England vollständig von den Kommunen und Kreisen unter zum Teil sehr weitgehender Ueberwachung des Parlaments, teilweise auch der neugeschaffenen Zentralbehörde des Innern besorgt wird. Denn auch heute gilt das oben an die Spitze gestellte staatsrechtliche Prinzip der englischen Landesverwaltung unverkümmert fort: von ganz wenigen, jetzt durch die Zentralstellen — das Home Office und das Local Government Board — ausgeübten Verwaltungsfunktionen abgesehen, ist die ganze innere Verwaltung Local Self-Government.

Alle diese Verwaltungskollegien und Kommunen werden nun zur Bedeckung der Kosten ihrer Verwaltung mit Besteuerungsrechten ausgestattet, aber alle diese Steuern werden auf Basis der Poor Rate erhoben, stellen sich, kurz gesagt, als Zuschläge zur Armensteuer dar. Nur eine scheinbare Ausnahme macht die auf Grund der Sanitätsakten erhobene District Rate; deren Besonderheit besteht darin, daß zu Zwecken dieser Steuer alles landwirtschaftliche, mit Wasser bedeckte oder zu Verkehrszwecken benützte Land nur mit einem Viertel des steuerbaren jährlichen Ertragswertes veranlagt werden darf. Als Grund dafür wird angegeben, daß die der Sanitätsverwaltung dienende Steuer diese Arten von Realbesitz nur in geringerem Maße fördere. Tatsächlich liegt darin eine Konzession an das agrarische und Eisenbahninteresse, das im Parlament stets sehr stark vertreten ist.

*) Die staatsrechtliche Bedeutung des Lokalsteuerrechtes wird in dieser Periode außerordentlich dadurch gesteigert, daß nicht nur für die Kommunen in Stadt und Land, sondern auch für die Bildung des Unterhauses das Merkmal der Zahlung irgend einer Lokalsteuer (Rate) zur breiten Grundlage des Wahlrechtes wird, neben der die noch aufrechterhaltenen sonstigen Titel zum aktiven Wahlrechte an Bedeutung gänzlich zurücktreten. Die Wahlreformen von 1832, 1867 und 1884 haben alle Ratepayer und damit die ganze Masse der seßhaften eigenberechtigten Bevölkerung wahlberechtigt gemacht.

So ist das bedeutungsvolle Ergebnis erzielt worden: trotz der ungeheueren Steigerung der Verwaltungsaufgaben und ihrer Kosten ist die Poor Rate die einzige Kommunal- oder Lokalsteuer geblieben. Hier ist die von der Finanzwissenschaft so perhorreszierte Idee der „Single Tax", des „impot unique" oder der „einzigen Steuer" tatsächlich durchgeführt worden und, wenn man die gewaltigen Ziffern, die alljährlich mit ihr erzielt werden, sich vergegenwärtigt, wird man in diesem Falle wohl mit der üblichen Verurteilung der „einzigen Steuer" als einer unzulässigen, weil unergiebigen Besteuerungsmethode einigermaßen zögern müssen.

Ehe ich nun zur Besprechung der ökonomischen Natur der Poor Rate, respektive der englischen Lokalsteuern überhaupt und ihrer Wirkungen übergehe, muß ich meine Bemerkungen über das Recht des englischen Kommunalsteuerwesens doch noch in einigen Punkten ergänzen. Ich habe in geschichtlicher Darstellung die Darstellung bis zu dem Punkte geführt, der die Poor Rate und damit die englische Lokalsteuer als fair and equal pound Rate vom net rateable annual value gezeigt hat. Es ist nun unerläßlich, die Grundlagen der Steuer: erstens die Methode der Feststellung des jährlichen reinen Mietwertes, zweitens die Organisation der Steuerumlegung, endgültigen Feststellung und Einhebung der Lokalsteuern kennen zu lernen.

Erstens: Die Feststellung des Mietwertes erfolgt durch den Prozeß der sogenannten Valuation. Die endgiltige Kodifizierung des Rechtes über die Steuergrundlage der Poor Rate ist durch das Gesetz von 1836 erfolgt. Es heißt daselbst: „Keine Armensteuer ist giltig, die nicht auf Grund der Schätzung des reinen jährlichen Wertes der einzelnen Realitäten auferlegt ist, d. h. auf Grund der Miete (Pacht) in solcher Höhe, von der man nach vernünftigem Ermessen annehmen kann, daß sie bei Vermietung von Jahr zu Jahr erzielt werden kann, frei von allen sonstigen Steuern und Lasten und unter Abzug des wahrscheinlichen jährlichen Durchschnittes der Erhaltungskosten, sowie der Versicherungsprämien und anderen Ausgaben, die notwendig sind, um das Objekt in gleich vermietbarem Zustande zu erhalten." Diese Bestimmung trat an die Stelle der sehr verschiedenen in verschiedenen Teilen Englands durch das Gewohnheitsrecht ausgebildeten Methoden zur Feststellung der Steuer-

grundlage. Aber auch jetzt wurde ein Hauptübelstand, das Bestehen verschiedenartiger Schätzungsmethoden, sowie verschiedener Skalen zur Berechnung der Abzüge nicht beseitigt noch auch eine Vorschrift zu periodischer Neueinschätzung gegeben. Die Abschätzung kann, jedoch sie muß nicht, durch beeidete Schätzmeister (Valuers) geschehen.

Das Gesetz von 1862 — Union Assessment Comittee Act — führte zwar durch Schaffung eines für die Armenunion bestellten, alle Kirchspiele gleichmäßig repräsentierenden Comittee zur Oberaufsicht über die Schätzungen Gleichmäßigkeit der letzteren für die Union ein: aber auch jetzt wurden keine Vorschriften für gleichmäßige Schätzung durch das ganze Land oder selbst innerhalb einer County erlassen. Und bis zur Gegenwart bleibt es dabei, daß keine periodischen Neueinschätzungen eintreten, sondern nur für 1863 wurde eine allgemeine Neueinschätzung durch das Gesetz vorgeschrieben und es wird seither wieder die Liste des Vorjahres regelmäßig als Grundlage genommen und bloß nach den inzwischen eingetretenen Aenderungen revidiert.

Ein weiterer Mißstand ist dadurch erwachsen, daß die Reform der Verwaltung den Boroughs und Counties das Recht beließ, wenn es ihnen beliebte, selbständige Einschätzungen (Valuations) vorzunehmen. Die Overseers sind verpflichtet, den Stadtbehörden alle ihre Materialien, Listen, Steuerbücher zum Zwecke der Anfertigung einer besonderen Einschätzung für die Borough Rate zur Verfügung zu stellen. Doch begnügen sich die Städte in den meisten Fällen damit, die Poor Rate als Grundlage der Borough Rate zu akzeptieren und auch letztere von den Armen-, respektive Kirchspielbehörden gemeinsam mit der Poor Rate einheben zu lassen. Seit dem Gesetze von 1894 sind aber die Städte berechtigt, selbst die Funktionen der Kirchspiele in Steuersachen zu übernehmen und so das ganze Geschäft der Lokalbesteuerung in ihrer Hand zu konzentrieren. Immer mehr Städte machen von diesem die Kosten der Steueradministration auf ein Minimum herabsetzenden Verfahren Gebrauch. Die territoriale Grundlage für das gesamte Steuergeschäft der Poor Rate bildet also fast ausnahmslos das Kirchspiel: innerhalb desselben wird durch die Overseers und deren besoldete Assistants die Valuation List aller Objekte im Kirchspiel ausgefertigt und revidiert. Die höhere Einheit der Kirchspiele, die

zur Armenverwaltung berufene Union, bildet mit dem Assessment Comittee die Behörde, unter deren Aufsicht auf Grund der einzelnen Valuation Lists die Steuerrolle, das Assessment, nach vorgeschriebenem Formular anzulegen ist.

Wer sich durch die Einschätzung seitens der Overseers beschwert fühlt, hat eine Beschwerde an das Comitte. Aber auch die Overseers als Vorsteher der Kirchspiele können sich gegen jede Schätzung, durch welche ihr Parish im Gegenhalte zu den anderen Kirchspielen überschätzt erscheint, beschweren. Die so angefertigte Liste wird auf ihre gesetzliche Veranlagung hin, also rein formell, von zwei Friedensrichtern geprüft und konfirmiert (allowed) und ist damit formell rechtsgiltig. Berufungen gegen die Höhe der Steuer seitens der einzelnen Steuerträger oder der ganzen Kirchspiele gegen die Steuergrundlage, die Schätzungsliste, gehen entweder direkt an die Quarter Sessions der Friedensrichter oder zuerst an deren Special Sessions. Die Kompetenz der ersteren ist zum Teile konkurrierend, zum Teile weiter als die der ersteren. Von den Quarter Sessions der Friedensrichter geht der Rechtszug durch das Rechtsmittel des sogenannten „State a Case“ oder Certiorari an den Kings Bench Gerichtshof, respektive bis zum House of Lords mittels der gewöhnlichen Appellation des ordentlichen Verfahrens. Selbstverständlich ist dieser verwaltungsrechtliche Rechtsweg vollständig auf die Rechtsfrage beschränkt.

Die Einziehung der Steuer erfolgt durch besoldete Collectors, Pfändung auf Grund eines Erkenntnisses und Gerichtsbefehle (warrant of distress) der örtlich kompetenten Friedensrichter in Petty Sessions. Nur anmerkungsweise sei bemerkt, daß für London, wie in so vielen anderen Dingen, auch für die Lokalsteuerveranlagung ganz besondere Gesetze bestehen, die sowohl einheitliche Vorschriften für die Schätzungsmethode im ganzen Gebiete der Metropolis vorsorgen, als auch für periodische Neueinschätzungen, und die überdies ein sorgfältig ausgearbeitetes System der sogenannten Ausgleichung der Lokalsteuern (equalisation of rates) innerhalb der verschiedenen Kirchspiele der Metropolis enthalten, deren Zweck ist, daß bei den ungeheueren Vermögensunterschieden der einzelnen Londoner Stadtteile die reicheren Stadtteile an den Verwaltungskosten der ärmeren partizipieren.

Erinnert man sich nun an die vorhin kurz skizzierte Verwaltungsorganisation, so wird unschwer der komplizierte Mechanismus des englischen Lokalsteuerwesens jedermann klar sein. Neben der Poor Rate, die auf Kirchspiel und Union beruht, gibt es die Borough Rate und die General District Rate in den Städten, die letztere sowie Special District Rates in den Landdistrikten, die County und Police Rate in den Grafschaften, dazu zahlreiche besondere Zwecksteuern im Gefolge der sogenannten Adoptivgesetze, wie der Gesetze über Volksbibliotheken, Volksturnanstalten, Volksbäder u. s. w. Von den genannten Kommunen haben Boroughs und Counties das Recht zu selbständiger Einschätzung und auch für die staatliche Einkommensteuer wird auf jeden Fall eine selbständige Schätzungsliste im ganzen Lande angelegt. Ferner haben die Städte und Stadtdistrikte eine besondere Organisation zur Umlegung und Einhebung der General District Rate, wenngleich praktisch genommen die Schätzungslisten für die Armensteuer auch hier die Grundlage bilden. Alle übrigen Lokalsteuern werden aber durch Anweisungen (Precepts) an die Overseers der verschiedenen Kirchspiele innerhalb des betreffenden Verwaltungsgebietes hereingebracht. Sie erscheinen also als einfache Zuschläge zur Poor Rate. Alle diese Steuern sind Zwecksteuern, d. h. die von den verschiedenen Kommunen erforderten Summen werden von den Overseers nach Maßgabe der für die Poor Rate bestehenden Steuertabellen, die den gesamten steuerbaren Realitätenwert des betreffenden Kirchspiels (rateable value) enthalten, umgelegt. Die Einforderung erfolgt gemäß den verschiedenen zur Besteuerung berechtigten Behörden auch zu verschiedenen Terminen: ein oft beklagter Uebelstand. Die Steuervorschreibung (Demand Note), die von den Overseers ausgefertigt wird und nach dem Gesagten immer eine größere Anzahl von Local Rates, z. B. Schulsteuer, County Rate, Spezialsteuern, neben der Poor Rate enthält, muß aber stets den Steuerwert des einzelnen Realobjektes angeben, sowie genau spezialisieren, wie viel von der erforderten Summe auf jede einzelne Steuergattung entfällt. Stets ist der Occupier derjenige, dem die Steuervorschreibung zugeht und der die Steuer zu zahlen hat. Nur für die kleinen Mieten in den Großstädten besteht durch das System des sogenannten Compounding die Einrichtung, daß von solchen Häusern

der Eigentümer die Rates an Stelle seiner Mieter entrichtet und sich im Mietzins schadlos hält. Hiebei genießt aber der Eigentümer gesetzlich einen nicht unbedeutenden Abzug von der Steuersumme, der sich noch erhöht, wenn er ohne Rücksicht auf die zeitweilige Nichtvermietung der einzelnen kleinen Wohnungen eine Art Pauschalsteuersumme zahlt. Dieses System ist von großer Bedeutung für London, dann aber auch für Glasgow, Manchester, Liverpool und bezieht sich gesetzmäßig in diesen Städten auf Wohnungen mit einem Höchstmietwerte von 8 bis 20 Pfund, je nach der einzelnen Stadt.*)

Ich mache hier halt, um einen prüfenden Rückblick auf die geschilderte Ordnung des englischen Kommunalsteuerwesens zu werfen. Die Mängel dieses Steuersystems sind leicht zu erkennen. Vor allem ist es der den englischen Staatsinstitutionen überhaupt gemeinsame charakteristische Mangel an Systematik. Die Vielheit der Steuer auflegenden, die immerhin auch in der Gegenwart noch beträchtliche Anzahl der selbständig Steuer einsammelnden Behörden und Organe,**) die Ungleichmäßigkeit der Schätzung, das gleichzeitige Nebeneinander mehrerer Schätzungslisten, diese und noch andere kleinere Mängel des englischen Lokalsteuerwesens entspringen eigentlich nicht dem Begriffe der Steuer als solcher, sondern der englischen Verwaltungsorganisation, deren organischen Bestandteil das Kommunalsteuerwesen bildet. Hiebei muß aber, ohne im geringsten die Vorteile zu verkennen, die die systematische Verwaltungsordnung unserer kontinentalen inneren Verwaltung bietet, doch noch viel tiefer gehen, ehe man, wie das auf dem Kontinent leicht geschieht, nach diesen ins Auge fallenden Mängeln die englische innere Verwaltung und das ihr korrespondierende Steuersystem verurteilt. Man muß vor allem die nicht rationalistisch-logische, wohl aber historisch-logische Entwicklung der englischen Verwaltung als eines Stückes der englischen Verfassung erkennen und sich vor Augen halten, daß dieses

*) Die gesetzliche Regelung dieser Materie ist im Zusammenhang mit der zweiten Reformbill vom Jahre 1867 erfolgt.

**) Das oft angeführte „Chaos of Areas, chaos od rates" — Goschens Ausspruch 1871 — hat heute doch keine Berechtigung mehr. Die Reformen von 1888 und 1894 haben eine leicht übersehbare Gliederung der Kommunen geschaffen.

durch ein halbes Jahrtausend fortgebildete, im XIX. Jahrhundert so gründlich reformierte und vereinfachte System, gemäß dem politischen Charakter der englischen Nation, gemäß ihrer Vorstellung von Staat und Recht, die adäquate Lösung des Problems der Organisation der Landesverwaltung als eines Ganzen vorstellt. Deshalb könnten gewiß manche einzelne Verbesserungen und Vereinfachungen in der Verwaltung und Steueradministration geschaffen werden; aber das System als solches, die Vielgestaltigkeit, die trotz der großen Gesetze der letzten Jahrzehnte noch immer bestehende Unregelmäßigkeit in dem Ueber- und Nebeneinander der die Verwaltung führenden Kommunen, die immer wieder für lokale Bedürfnisse und spezielle Verwaltungszweige eingeräumten Sondergesetze, alles das, was einem an die zentralistische Staatsverwaltung des Innern gewöhnten preußischen, österreichischen oder französischen Juristen so verwirrend erscheint, wenn er die englische Verwaltung kennen lernt, diese ganze englische inelegantia iuris et administrationis entspricht einem psychisch tief begründeten Charakterzug der englischen Nation: ihrer Abneigung gegen abstrakte Schemata, gegen „Ramsch"-Gesetze und Verwaltung in Bausch und Bogen, gegen zentralisierten Fiskalismus und gegen bureaukratische Allwissenheit und Allgeschäftigkeit. Ich bin der bescheidenen Meinung, daß in diesem Charakterzug tiefe politische Weisheit, das Erbe alter politischer Kultur, steckt. Jedenfalls aber müssen wir uns hüten, einer so mächtigen, in ihrer Entwicklung geschlossenen Erscheinung, wie es die innere Verwaltung Englands und ihr Steuerwesen ist, mit der Intoleranz doktrinärer Engherzigkeit entgegenzutreten, die allerdings auf dem Boden unseres dogmengesättigten öffentlichen Rechtes nur allzu reichlich gedeiht.

Was nun die ökonomische Natur der Poor Rate und die aus derselben entspringenden Vor- und Nachteile betrifft, so bedarf es in diesem Kreise wohl hierüber nicht längerer allgemeiner Ausführungen. Allen ist ja von vornherein klar, welche Wirkung z. B. eine auf den Wohnungskonsum gelegte Steuer in den Städten unserer Zeit haben muß, und wie sehr dabei ins Gewicht fällt, daß auf dieser Grundlage sich die einzige Kommunalsteuer Englands erhebt. Man kann sich wohl keinen größeren Gegensatz denken, als wenn man gerade von diesem Gesichtspunkte aus England und Preußen

vergleicht, in dessen reformierter Kommunalsteuergesetzgebung die Wohnungssteuer für Städte geradezu verboten ist. Doch auch hier läßt sich die Beurteilung oder Verurteilung des englischen Kommunalsteuerwesens nicht so ohneweiters vornehmen. Sucht man die ökonomische Natur der Poor Rate mit einem finanzwissenschaftlichen Schlagworte zu erfassen, so zeigt eindringende Prüfung immer wieder Erscheinungen, die dem widerstreben. Man muß also analytisch vorgehen.

Erstens: Die Poor Rate ist zunächst ganz allgemein eine Aufwandsteuer. Sie trifft den Aufwand, der zur Befriedigung des notwendigsten Lebensbedürfnisses erforderlich ist, der Wohnung. Als solche Aufwandsteuer ist die Poor Rate unabhängig von dem Einkommen des Einzelnen; ja nach dem bekanntlich wechselnden Verhältnisse der Wohnungsausgabe zum Einkommen in den einzelnen Einkommenklassen trifft diese Steuer geradezu in umgekehrter Progression denjenigen, der den unteren Bevölkerungsklassen angehört, ungleich schwerer als den Bemittelten. Die ökonomische Wirkung dieser Steuer als Wohnungssteuer ist ferner abhängig von den Grundbesitzverhältnissen in den Städten. Sie wird dort, wo Wohnungsmangel herrscht, zu ihrer vollen Ungerechtigkeit gesteigert werden, dort, wo günstigere Verhältnisse in Bezug auf Erbauung neuer Wohnhäuser billige Grundrente herrscht, milder wirken. Mit einem Worte: die Wirkung der Poor Rate als Aufwandsteuer bildet einen Teil des theoretisch unlösbaren Problems der Steuerüberwälzung, von dem wir, und zwar nicht nur, was England betrifft, allerdings doch so viel wissen, daß es dem Mieter sehr selten gelingt, dieses Problem zu seinen Gunsten und zu Lasten des Grundeigentümers zu lösen.

Zweitens: Als Steuer von landwirtschaftlichen Grundstücken ist die Poor Rate eine reine Ertragssteuer und als solche eine wohl kaum durch Ueberwälzung abzuwehrende, vielmehr auf Grund und Boden haftende Steuer. In beiden Fällen müßte man, um die finanzwissenschaftlichen Proleme, um die es sich hier handelt, vollständig zu erfassen, auch auf die ganz besonderen Rechtsverhältnisse der Miete und Pacht in England eingehen. Doch das ist hier ausgeschlossen.

Drittens: Als Steuer auf Arbeitsräume, Fabriken etc. ist die Poor Rate eine Art von höchst ungleichmäßiger Er-

werbsteuer, indem sie Betriebe, die viel Raum erfordern, stärker belastet, als die gegenteiligen Betriebe, und zwar immer ohne Rücksicht auf den wirklichen Ertrag des einzelnen Gewerbes.

Viertens: Die Poor Rate schafft eine Art von Luxusbesteuerung für jene, die mehrere Wohnungen haben, und sie trifft als eine Art indirekter Erwerbsteuer Berufe, die genötigt sind, in bestimmten, mit hohen Grundrenten ausgestatteten Vierteln Realitäten innezuhaben, wie Geschäftsleute, Ladenbesitzer, aber in London auch Aerzte, Advokaten u. s. w., besonders stark.

Fünftens: Gemäß der Besteuerung des Mietwertes entfällt jede Unterscheidung von Building Rent und Ground Rent von dem in dem Bauwerke steckenden Kapital und dem Werte der Hausarea. Nun fällt aber in den Städten der größte Teil dieses steuerbaren Wertes auf die Grundrente, ein Wert, der durch die wirtschaftliche Tätigkeit der gesamten Bevölkerung, nicht des Eigentümers, gesteigert wird. Nicht nur, daß der Nutznießer dieser Grundrente, der Eigentümer, von dieser selbst keine Lokalsteuer zahlt, erhöht der unverdiente Wertzuwachs automatisch dem Mieter, dem Repräsentanten der produktiven Arbeit, selbst wieder die Steuerlast.

Sechstens: Endlich dadurch, daß die Poor Rate als Single Tax fungiert, werden die bezeichneten ökonomischen Folgen, die Verfehlungen gegen das Prinzip der Steuergerechtigkeit, durch die Zuschläge automatisch vergrößert.

Es ist nun klar, daß alle diese Uebelstände im XVII. und XVIII. Jahrhundert nicht sehr fühlbar werden konnten. Für eine agrarische Gesellschaft war die Poor Rate eine relativ sehr gerecht veranlagte Steuer. Erst die Aera des industriellen Kapitalismus mit dem nunmehr völlig steuerfrei ausgehenden mobilen Kapital, den unermüdlich wachsenden und steuerfreien städtischen Grundrenten, den unbesteuert bleibenden Unternehmer- und Zinsgewinnen arbeitete in immer steigendem Maße die Ungerechtigkeit dieses Steuersystems hervor. Anderseits ist dies das Merkwürdige an der englischen Poor Rate, daß sie der ökonomischen Entwicklung gegenüber ein so außerordentlich elastisches, allerdings der Steuergerechtigkeit immer weniger dienendes Instrument darstellt. Die Vermehrung des Nationalreichtums muß sich naturgemäß in jeder Richtung, die sie nimmt, zuletzt in der erhöhten,

wertgesteigerten Benützung von Grund und Boden ausdrücken. Denn der Boden eines Landes ist eine bestimmte feste Größe, mit der die steigende Volksvermehrung als einem gegebenen monopolistisch gearteten Faktor der Volkswirtschaft rechnen muß. Die außerordentliche Steigerung der Bevölkerung schafft entsprechende Vermehrung der Häuser, die industrielle Entwicklung eine entsprechende Vermehrung von Fabriken, Werkstätten, Docks, Eisenbahnen, die intensivere Kultivierung großer Bodenflächen zu Garten- und Gemüsebau eine erhöhte Bewertung auch eines Teiles der landwirtschaftlich benutzbaren Areale. Alles das wird in England durch die Poor Rate mit der so elastischen Basis der Annual Rent unfehlbar getroffen. Die unglaublich verfeinerte, bis zur Spitzfindigkeit getriebene Kasuistik der englischen Gerichte spinnt durch ihre Judikate ein aus zahllosen Maschen bestehendes Netz, durch welches alle diese ökonomischen Bildungen in Zusammenhang mit dem Realbesitz von der Lokalsteuer erfaßt werden. Auf der anderen Seite ist es zweifellos, daß diese Elastizität, der das fortwährend wachsende, auch absolut außerordentliche Erträgnis dieser Steuer zu danken ist, nicht auch von einem ebenso hohen Maße von Steuergerechtigkeit begleitet ist. Wenn man bedenkt, daß die Local Rates in England und Wales, also einem relativ kleinen Lande, im Jahre 1902 mehr als 40 Millionen Pfund, also über eine Milliarde Kronen, ergeben haben, so wird man die Ergiebigkeit und Brauchbarkeit der Poor Rate vom rein fiskalischen Standpunkte wohl mit einer gewissen Bewunderung anerkennen müssen!

Der große sozialpolitische Nachteil dieser Steuer vom Standpunkte der Steuergerechtigkeit — abgesehen davon, daß sie als Wohnungssteuer geradezu progressiv nach unten wirkt — liegt nun offensichtlich darin, daß sie ohne jede irgendwie faßbare Beziehung zu dem Einkommen steht. Sie steht darin in diametralem Gegensatze zu dem Grundprinzipe der preußischen Kommunalsteuerreform, die vor allem dahin geht, die Kosten der lokalen Verwaltung durch progressive Gemeindeeinkommensteuern und Ertragsteuern zu decken. Die Local Rate in England trifft nicht nur den Einzelnen n i c h t proportional seinem Einkommen, sondern sie läßt große Massen vom Einkommen, ja gerade die stärksten Einkommensquellen der modernen Wirtschaft ganz unange-

tastet. Das Einkommen des Handelskapitals kann man doch nicht dadurch als genügend getroffen erachten, daß man die Bureaulokalitäten eines Kaufmannes neben seiner Wohnung der Lokalsteuer unterwirft, und das Einkommen einer Bankaktiengesellschaft wird wohl kaum steuerlich gestreift, wenn das Bankpalais mit seinem jährlichen Mietwert der Besteuerung unterzogen wird. Gewiß: auch das Einkommen des Arbeiters wird als solches nicht besteuert, weder vom Staate, noch von den Gemeinden — bleibt doch noch bei 160 Pfund Einkommen jeder Engländer von der staatlichen Income Tax gänzlich befreit! — jedoch innerhalb der verschiedenen Klassen von Arbeitern bildet die Besteuerung des Wohnungsaufwandes immer eine schwere, aber selbst wieder nicht gerecht verteilte Einkommensteuer. Hierin also, in der völligen Entziehung des beweglichen Kapitalseinkommens aus dem Bereiche der Lokalbesteuerung, sowie in der völligen Außerachtlassung des Einkommens bei der Verteilung der Steuerlast liegt vom Standpunkte der heute die deutsche Gesetzgebung beherrschenden finanzwissenschaftlichen Theorie ein weittragender Defekt des englischen Kommunalsteuerwesens vor.

Allerdings: dieser Standpunkt ist nicht der in England herrschende. Zwar fehlt es neuerdings nicht an Stimmen, die für England das Prinzip der deutschen Kommunalbesteuerung als beispielgebend hinstellen.*) Aber — ich werde das weiter unten noch näher besprechen — die weitaus überwiegende Zahl von Finanztheoretikern und Praktikern spricht sich bewußt gegen die Annahme des persönlichen Einkommens als Grundlage der Lokalbesteuerung aus. Man weist mit Nachdruck darauf hin, daß das System der englischen Lokalsteuer selbst ein bestimmtes, und zwar sehr gesundes Prinzip verwirkliche: nämlich das Prinzip der Steuerverteilung nach Leistung und Gegenleistung,**) man bezeichnet die Local Rates als beneficial Taxes, als Steuern, die den Steuerträgern zugute kommen in einem Verhältnisse, das approximativ der

*) Vgl. besonders Row-Fogo, Local Taxation in England, 1903.

**) Auch die deutsche Kommunalsteuerreform hat bewußt dieses Prinzip als leitenden Gedanken hingestellt: sie sucht dieses Ziel aber durch eine vom Gesetze vorgeschriebene und von der Staatsverwaltung überwachte proportionale Anwendung verschiedener Steuern auf die verschiedenen Quellen des Einkommens zu erreichen. Vgl. Denkschrift zum preußischen Kommunalabgabengesetz von 1893.

durch sie geschaffenen Belastung entspricht. Die ganze eigentlich „lokale" Verwaltung soll — so ist erst neuerdings von der Royal Commission on Local Taxation erklärt worden — diesen Charakter tragen: eine lokale Einkommensteuer ist daher vollkommen ungerecht. Denn es ist unmöglich, in den modernen wirtschaftlichen Verhältnissen das aus den verschiedensten Orten gewonnene Einkommen des Einzelnen zwischen diesen gerecht zu verteilen und es wäre die höchste Ungerechtigkeit, es dem zufälligen Orte des Wohnsitzes zu überweisen. Vollends unmöglich ist es aber, selbst an ein und demselben Orte gewonnenes Einkommen so zu besteuern, daß damit auch dem Prinzipe der Steuerverteilung vom Standpunkte der durch die Verwaltung vermittelten wirtschaftlichen Vorteile für die Steuerträger entsprochen würde. Und überdies hat Lokalbesteuerung nach dem Einkommen den großen Nachteil, daß sie dort, wo die Bedürfnisse am geringsten sind — in den reichen Quartieren — die absolut höchsten, relativ aber zugleich niedrigsten Steuern auflegt. Die Arbeiterbezirke, in denen die Einkommen der Millionen geschaffen werden, gehen dabei gänzlich leer aus. Gewiß ist auch in England den meisten klar, daß das System des Local Rating durch seine Vernachlässigung des beweglichen Einkommens heutzutage die einfache Steuergerechtigkeit verletzt. Aber man sucht die Remedur hiegegen auf einem anderen Wege. Dieser muß ins Auge gefaßt werden.

Es ist nach dem Gesagten begreiflich, daß jede Verbesserung der inneren Verwaltung und dadurch bedingte Erhöhung der Kosten in England mit einem Anwachsen der Local Rates verknüpft ist. Tatsächlich ist seit dem ersten Drittel des XIX. Jahrhunderts ununterbrochen ein Ansteigen der durch die Lokalsteuern aufgebrachten Summen und auch trotz des ungeheuren Zuwachses an steuerbarem Werte ein Ansteigen des Steuerfußes und damit der Steuerlast des Einzelnen zu konstatieren. Naturgemäß ist ebenso seit 1832 die Unzufriedenheit mit der Steuer konstant gestiegen. Seitdem wirkt unablässig bis zur jüngsten Gegenwart eine immer stärker werdende, beide politischen Parteien beeinflussende Strömung im öffentlichen Leben Englands dahin, dieser unausweichlichen Steigerung der Local Rates mit Maßregeln im Sinne der Verminderung, sowie der gerechteren Ver-

teilung der Steuerlast zu begegnen. Während sich gleichzeitig auf dem Gebiete des englischen Staatssteuerwesens ein immer stärkeres Heranziehen der direkten Steuern als charakteristische Erscheinung der englischen Steuerpolitik des XIX. Jahrhunderts erkennen läßt, während gleichzeitig der Gedanke der gleichmäßigen Besteuerung auf diesem Gebiete durch einschneidende Reformen gefördert wird,*) tritt immer klarer der scharfe Widerspruch des bestehenden Kommunalsteuerwesens gegen das Prinzip der Steuergerechtigkeit hervor.

Dazu kam aber noch ein anderes, was ich die Erkenntnis von der Ungerechtigkeit der Lokalsteuer vom Standpunkte der proportionalen Verteilung der gesamten Last der Staatsverwaltung nennen möchte. Man erkannte, daß die Aufbürdung der Kosten der gesamten inneren Verwaltung auf den Nutznießer von städtischem und ländlichem Grund und Boden von Anfang an doch ein vernünftiges Steuerprinzip repräsentiert habe, das aber durch die unvorhergesehene, im XIX. Jahrhundert erfolgte Ausdehnung der ausschließlich auf die Poor Rate gelegten inneren Verwaltung und ihrer Kosten empfindlich verletzt wird. Es ist dies das vorerwähnte Prinzip von der Steuer als Gegenleistung für den durch die Verwaltung empfangenen wirtschaftlichen Vorteil. Bessere Sanitätsverwaltung, Erleichterung des Verkehrs am Orte und in der Umgebung, gewisse lokalpolizeiliche Tätigkeit, Beschaffung von Gas, elektrischer Kraft und Licht, Kanalisierung etc., alles dies sichert und erleichtert zweifellos in erster Linie das Leben der Einwohner einer Kommune, der Occupiers, fördert ihre wirtschaftliche Tätigkeit. Aber dadurch, daß sich die ganze innere Verwaltungstätigkeit des Staates in England als Kommunalverwaltung und damit als Erhöhung der kommunalen Steuerlast vollzog, wurden immer mehr nationale Staatsaufgaben auf die Lokalsteuer gelegt, d. h. Verwaltungszweige, deren sozialökonomische Wirkung der Nation als Ganzem zugute kam, von denen man aber nicht sagen kann, daß sie dem angeführten Prinzip der alten Lokalbesteuerung, dem Prinzip der ökonomischen Vergeltung für den im kommunalen Kreise Besteuerten, entsprechen. Beispielsweise lagen von altersher die Kosten der Gerichts-

*) So besonders durch den Ausbau der Erbschaftssteuergesetze, sowie der Gesetze über die Income-Tax.

haltung, der Polizei, der Strafverfolgung und des Gefängniswesens auf den Local Rates. Zweifellos wurde damit eine der Gesamtheit der Nation obliegende Aufgabe von den Lokalsteuerträgern erfüllt. Das erst langsam, seit dem Jahre 1870 sich mächtig entwickelnde Schulwesen repräsentiert gewiß ebenso ein nationales Interesse, wie Armee und Flotte. Dennoch mußte auch hier fast ausschließlich der schwer belastete Occupier die Last tragen. Das Bestreben nach Erleichterung dieser durch das Kommunalsteuerwesen vor allen den produzierenden Mittelklassen und der Arbeiterschaft aufgelegten Lasten konnte sich nach zwei Richtungen äußern: erstens mochte man an eine Verstaatlichung einzelner als Reichsaufgaben anerkannten Verwaltungszweige denken. Dieser Weg ist aber, von ganz geringen Ausnahmen abgesehen, für die englischen Steuerreformer ungangbar gewesen, und zwar aus staatsrechtlichen Gründen; kein Engländer hat je daran gedacht, das englische kommunale Self-Government der Steuern wegen mit einer zentralstaatlichen Bureaukratie zu vertauschen. Zweitens eröffnete sich ein Weg zur Hilfe dahin, daß der Staat der Lokalverwaltung Zuschüsse aus seinem eigenen zwangwirtschaftlichen Einkommen leistete, und d i e s e r Weg ist beschritten worden. Das englische Parlament begann durch Subventionen (Grants in Aid) für genau bestimmte Verwaltungsaufgaben den Kommunen zu Hilfe zu kommen.*) Die Entwicklung dieser Subventionen gehört zu den interessantesten Kapiteln der englischen Finanz- und Verwaltungsgeschichte. Ich kann sie aber natürlich nur ganz kurz skizzieren.

Im Jahre 1835 wurden zum erstenmale 110.000 Pfund zur Bestreitung eines Teiles der Kosten der Strafverfolgung und der Gefängnisverwaltung im Reichsbudget für die Lokalverwaltungskörperschaften ausgeworfen, 1846 weitere 341.000 Pfund zur Erleichterung der durch die damals erfolgte Aufhebung der Kornzölle schwer getroffenen Landwirtschaft. 1856 übernahm der Staat auf das Reichsbudget ein Viertel der gesamten Kosten der gleichzeitig den Städten und Grafschaften

*) Z. B. eine per Kopf und Verpflegstag der vermögenslosen in öffentlichen Anstalten befindlichen Irren bestimmte Subvention, eine Quote der Gehalte für die Armenschullehrer, Armenärzte, Sanitätsaufseher, Impfärzte, einen Teil der Kosten der Besserungsanstalten für verwahrloste Jugend u. s. w.

obligatorisch auferlegten Polizeiverwaltung. Von 1859 ab wurde der Beitrag des Staates für das lokalsteuerfreie Kroneigentum dauernd in das Budget aufgenommen. Aber alles das genügte nicht den immer anspruchsvoller hervortretenden Bestrebungen, vor allem der agrarischen Interessenten im Parlamente nach gründlicher Entlastung des Lokalsteuerzahlers. Gladstone, der kein Freund der in den Staatssubventionen zum Ausdruck kommenden Finanzpolitik war, mußte sich schließlich doch dazu bequemen, an die Frage heranzutreten, und so wurde im Jahre 1870 eine gründliche Untersuchung durch ein Select Comittee des Unterhauses vorgenommen, welcher das Mitglied der damaligen Regierung, der spätere Lord Goschen, seinen seither so berühmt gewordenen Report on Local Taxation erstattete. In dieser auch die Kommunalbesteuerung der kontinentalen Staaten zum Vergleich heranziehenden Untersuchung wurde festgestellt, daß die Lokalsteuern in England in 30 Jahren von acht auf sechzehn Millionen gestiegen seien. Von dem Plus von 8 Millionen entfielen nicht weniger als $6^1/_2$ Millionen auf die Städte. Sachlich betrachtet, fielen fünf Achtel der Vermehrung den so zahlreichen Verbesserungen der städtischen Verwaltung zur Last, zwei Achtel der Humanisierung des Armenwesens, ein Achtel der Polizeiverwaltung und anderen Verwaltungszweigen. Aber auch jetzt entschloß man sich nicht zu einer Reformgesetzgebung. Vor allem fiel Goschens radikaler Antrag, der dahin ging, eine Teilung der Lokalsteuerlast zwischen Grundeigentümern und Mietern, respektive Pächtern (Division Rates) durchzuführen, vollständig durch.*) Die konservative Regierung Disraelis brachte im Jahre 1874 allerdings den Lokalsteuerträgern Hilfe, indem sie nicht weniger als weitere $1^1/_4$ Millionen an solchen Subventionen für die Lokalverwaltung auswarf und 1877 die Verwaltung der Gefängnisse vollständig zu Lasten des Staatsbudgets übernahm. Gladstones Abneigung gegen das Subventionssystem war so stark, daß er selbst gegen derartige Bestrebungen innerhalb seiner Partei Front machte, und tatsächlich ist seine dritte Administration im Jahre 1885 infolge

*) Dieser Vorschlag wurde neuerdings vorgebracht von dem Berichte des zum Studium des städtischen Grundbesitzes 1892 eingesetzten Select Comittee des Unterhauses. (Report of Select Comittee on Town Holdings 1892, I. 214.)

der Annahme einer dahin abzielenden Resolution gefallen. Die nun beginnende und bis zur Gegenwart fortdauernde, nur kurze Zeit unterbrochene Periode konservativer Regierung brachte dagegen eine weitgehende Konvenienz gegenüber den Klagen der Lokalsteuerzahler mit sich. Man erkannte, daß mit dem bisherigen systemlosen Bewilligungen einzelner Subventionen für einzelne Verwaltungszweige nichts Prinzipielles geschaffen war, und so entschloß sich das Kabinett Salisbury im Jahre 1888, in Verbindung mit seiner großen Reform der Lokalverwaltung auch eine großzügige Reform der Lokalbesteuerung vorzuschlagen. Wiederum ist Goschen der Urheber dieser Reform gewesen; allerdings wurden seine Pläne auch diesmal nicht ganz durchgeführt, immerhin aber wurde eine prinzipielle Grundlage geschaffen: man entschloß sich, die ganzen Eingänge bestimmter Staatssteuern an die Lokalverwaltung zu überweisen. Das Gesetz vom Jahre 1888, sowie das Finanzgesetz vom Jahre 1890 setzten an Stelle der zahlreichen, bisher vom Parlament alljährlich ausgeworfenen Subventionen im Gesamtbetrage von 2·9 Millionen für das ganze Königreich folgende Steuererträge: erstens die Hälfte des Gesamtertrages der Erbschaftsteuer von beweglichem Vermögen (Probate Duty),*) zweitens den ganzen Ertrag der sogenannten Accise-Lizenzen, drittens den Ertrag eines Zuschlages von drei, respektive sechs Pence per Gallone verbrauchssteuerpflichtigen Bieres und Branntweins. Im Jahre 1894 wurde zugleich mit der Reform der Erbschaftsteuer auch die neue erhöhte Nachlaßsteuer vom Personalvermögen wieder den Lokalverwaltungen zugewiesen mit der Maßgabe, daß die 1888 überwiesene Summe daraus den Kommunen flüssig gemacht werden sollte. Damit waren bereits der Lokalverwaltung Zuschüsse flüssig gemacht, die die Summe der früheren Subventionen weitaus überstiegen.**) Als Ver-

*) 80% fielen an England, 11% an Schottland, 9% an Irland. Dies entspricht ziemlich genau dem Anteile der drei Länder an dem Gesamtertrag der Reichssteuern. Dieser ist nämlich 81·31% für England, 10·71% für Schottland und 7·68% für Irland. Vgl. Memorandum of Sir Ed. Hamilton 1899, p. 21 n.

**) 1885/86 betrug diese Summe für das vereinigte Königreich 5,775.523 Pfund, 1891/92 10,927.020 Pfund, 1895/96 10,718.211 Pfund. Im Finanzjahre 1901/02 betrug sie — ohne Hinzurechnung bestimmter außerordentlicher

teilungsmaßstab wurde aber nach wie vor das proportionale Verhältnis, in welchem im Jahre 1888 die Lokalverwaltungskörperschaften beteilt worden waren, festgehalten. Nur in Bezug auf die Acciselizenzen wurde tatsächlich eine Verteilung nach Maßgabe des in jeder einzelnen Grafschaft oder Stadt eingehobenen Betrages vorgenommen. Diese überwiesenen Steuern blieben aber formell Staatssteuern, ein bezüglich der Lizenzen gegebenes Versprechen der Verwandlung in wirkliche Lokalsteuern auch ihrer Verwaltung nach ist nicht eingelöst worden. Somit ist die Verfügung über die Höhe und Erhebung dieser Steuern nach wie vor vollständig in den Händen des Parlaments und der Areasury.*)

Der Umstand, daß die so der Lokalverwaltung zugewiesenen Staatssteuern nicht der Summe nach bestimmt waren, hat zur Folge gehabt, daß die finanzielle Ergiebigkeit dieser Ueberweisungen für die Lokalverwaltung im Laufe der nächsten Jahre und dauernd gestiegen ist. Dennoch war die Unzufriedenheit mit der bestehenden Lastenverteilung in der Lokalverwaltung nicht beseitigt, und so sah sich die Regierung veranlaßt, neuerlich eine große Kommission zur Untersuchung der ganzen Lokalsteuerfrage einzusetzen, sodann aber schon auf Grund der von dieser Kommission erstatteten

---

Subventionen für Irland und Schottland — schon 12,958.910 Pfund! Davon entfiel auf die

1. Surtaxe zu Bier und Brantwein	1,475.319
2. Local Taxation Licenses	3,929.268
3. Estate Duty	4,309.499
Summe	9,714.086
hiezu weitere spezielle Subventionen . .	(1,153.892 (3,244.821
Daher der Gesamtbetrag der Staatsunterstützung .	14,112.799

Vgl. Hazells Annual für 1903, p. 271—272.

*) Bei der Umwandlung der Probate Duty in die Estate Duty 1894 blieb der aus der Erbschaftssteuer zu überweisende Betrag unverändert. Vgl. 57 u. 58 Vict. c. 30, s. 19, ferner Final Report p. 7, 8. — Der ursprüngliche Vorschlag Goschens ging dahin, die Local Taxation Licenses vollständig zur Lokalsteuer zu machen, vor allem, den County Councils das Recht einer Erhöhung ihres wichtigsten Bestandteiles, der Schankgewerbelizenzen, zu gewähren. Dieser Antrag ist aber im Parlamente nicht angenommen worden. Vgl. Report of Sir Ed. Hamilton, p. 113.

Zwischenberichte zwei neuerliche Subventionen zu geben. Im Jahre 1896 wurde durch den Agriculture Rates Act die Hälfte aller vom landwirtschaftlichen Boden gezahlten Lokalsteuern auf das Reichsbudget übernommen *) und ebenso wurden die von den Zehentrechten der anglikanischen Kirche zu leistenden Rates gleichfalls auf den Staatssäckel übernommen. Die Royal Commission on Local Taxation hat nun vor zwei Jahren ihre Arbeiten abgeschlossen und eine ganze Reihe von Blaubüchern publiziert, in welchen nebst sehr interessanten, aber kaum übersehbaren Zeugenverhören aus allen Teilen des Landes eine stattliche Anzahl von Gutachten hervoragender Praktiker und Theoretiker der Finanzwissenschaft veröffentlicht worden sind.**) So interessant aber das darin publizierte Material zweifellos ist, so wenig ergiebig sind die prinzipiellen Schlußfolgerungen, zu denen die Mehrheit der Kommission in ihrem Final Report gelangt. Zwar werden eine Reihe einzelner Verbesserungen in Bezug auf die Valuation, Steuereinsammlung u. a. m. vorgeschlagen, aber die Kommission konnte sich in ihrer Majorität nicht entschließen, zu den großen prinzipiellen Fragen der Lokalbesteuerung auch prinzipiell reformatorisch Stellung zu nehmen. Immerhin wird theoretisch die Forderung erhoben, daß ein Teil der von der Lokalbesteuerung getragenen Last — die die gesamtstaatlichen Interessen besorgenden Verwaltungsaufgaben — gleichfalls nach dem Prinzipe der ökonomischen Fähigkeit auferlegt werden solle, aber um dieses Prinzip zu verwirklichen, weiß auch die Kommission nichts besseres anzugeben, als eine Fortentwicklung des bereits bestehenden Systems der Ueberweisung von Staatssteuern. Es wird auch zugegeben, daß die Basis der Besteuerung für die

---

*) Das ursprünglich mit fünfjähriger Geltungsdauer gegebene Gesetz ist 1901 auf ein weiteres Quinquennium erneuert worden und wird sicher permanent bleiben. Der gesamte Steuerwert des landwirtschaftlichen Grundbesitzes betrug in England und Wales im Jahre 1899 die Summe von 24,034.073 Pfund.

**) So von Sidgwick Cannan, Bastable, Courtney, Marshall und Sir. Ed. Hamilton. Die Berichte der Royal Commission on Local Taxation und unter den Parlamentspapieren in folgender Anordnung erschienen: C. 8763, 8764 u. 8765 ex 1898; 9141/42, 9150, 9319 u. 9528 ex 1899. Cd. 383 ex 1900; Cd. 638 ex 1901.

Lokalverwaltung wegen der Nichtheranziehung oder nicht genügenden Heranziehung des beweglichen Vermögens zu enge geworden sei; aber um letzteres Ziel zu erreichen, wird nur ein Ausbau der bestehenden Local Taxation Licenses, sowie eine eventuelle Uebertragung der bestehenden Hausklassensteuer (Inhabited House Duty) empfohlen. Gleichzeitig wird eine weitere Begünstigung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes unter Zugrundlegung der Unterscheidung gesamtstaatlicher und rein lokaler Ausgaben vorgeschlagen. Ausdrücklich werden aber die Vorschläge, etwa nach dem Muster der inzwischen erfolgten deutschen Kommunalsteuerreform die Lokalsteuer proportional zum Einkommen umzulegen, als unpraktisch und undurchführbar, sowie als prinzipiell unrichtig zurückgewiesen.

Diesem Majoritätsberichte der Kommission folgt ein besonders wertvoller Sonderbericht, der von dem der Kommission angehörigen leitenden Beamten der englischen Finanzverwaltung, Sir Edward Hamilton, erstattet ist.*) Die Vorschläge Hamiltons gehen davon aus, daß auch die seit 1888 erfolgte Reform nur scheinbar eine Besserung geschaffen habe, da die den Lokalverwaltungskörperschaften zugewiesenen Steuern doch eigentlich wieder nur Subventionen seien. Er bemängelt ferner mit Recht, daß das Parlament sich dadurch der Kontrolle über große Summen entschlagen habe, ohne eine Handhabe zu besitzen für eine ökonomisch und administrativ zweckdienliche Verwendung dieser Zuschüsse durch die Kommunen. Auch bemängelt Hamilton, daß die Ueberweisungen mit ihren zum Teil schwankenden jährlichen Ertrag nun auch den Kommunalbudgets auf der Einnahmenseite einen schwankenden Charakter verleihen. Ferner weist er auch darauf hin, daß diese überwiesenen Steuern mit Ausnahme der Lizenzen überhaupt nicht Lokalsteuern seien, so daß also auch hier der notwendige Konnex zwischen Steuerertrag und Verwaltungsausgabe fehlt. Endlich weist Hamilton darauf hin, daß seit der Ausgestaltung der Erbsteuer von 1894 der 1888 eingeführte Grundsatz, daß die Ueberweisung an die Kommunen ausschließlich aus dem Ertrag der Nachlaßsteuer von beweglichem Vermögen zu bedecken, weggefallen sei, so daß jetzt von einer Aushilfe

*) Der Bericht Sir Edward Hamilton's ist in Gemeinschaft mit Sir George Murray erstattet.

der Ratepayers durch spezielle Ergebnisse der Besteuerung des mobilen Kapitals nicht mehr die Rede sein könne.*)

Die Vorschläge, die Hamilton erstattet, stützen sich auf die von ihm vorgenommene fundamentale Unterscheidung der Verwaltungsaufgaben in gesamtstaatliche (national) und lokale (local services).**) Dieser Unterschied und nicht der zwischen Real und Personal Property sei der Kern des Problems der englischen Lokalbesteuerung. Zu den ersteren gehören alle jene Verwaltungszweige, die von den lokalen Verwaltungskörperschaften erfordert werden. Die zu ihrer Bestreitung notwendigen Steuern stellen sich als „onerose" Lokalsteuern dar. Die im eigentlichen Sinne des Wortes lokalen Verwaltungszweige hingegen tragen den Charakter der freiwilligen (optional) Verwaltung an sich und die zu ihrer Deckung erforderliche Besteuerung wird seit langem beherrscht von dem Prinzipe der proportionalen Förderung der Steuerträger, der Steuer als Leistung und Gegenleistung. Zu der ersten Klasse rechnet Hamilton die ganze Armenverwaltung samt ihren Nebenzweigen, Polizei und Kriminalpflege, Irrenpflege, Erhaltung der Reichsstraßen und Brücken, das gesamte Erziehungswesen und die Besoldung der Beamten der Sanitätsverwaltung. Für diese ganzen Verwaltungszweige soll das Prinzip gelten, daß die Besteuerung nach der ökonomischen Fähigkeit zu erfolgen habe. Für alle anderen genügt das bisher geltende System der lokalen Besteuerung gemäß dem Prinzipe der vom Steuerträger wieder vermittels der Steuer zurückempfangenen Vorteile. Hiezu eignet sich auch Hamilton den besonders von radikaler Seite schon lange gemachten Vorschlag an, daß nunmehr auch die Grundeigentümer zu den Rates beitragen sollen. Zu diesem Zwecke wird eine Besteuerung des städtischen Grundbesitzes, der sogenannten Ground Values, vorgeschlagen. Die onerosen Verwaltungszweige sollen zum Teile vom Staate erhalten werden, und zwar soll der Staat

---

*) Nur die Subvention für die landwirtschaftlichen Lokalsteuern wird auch jetzt ausdrücklich aus dem Ertrag von „Personalty" bestritten.

**) Die Vorschläge betreffs der Besteuerung städtischer Grundrente sind nebst Sir Ed. Hamilton und Sir G. Murray von drei weiteren Kommissionsmitgliedern gefertigt und in einem besonderen Berichte erstattet.

die Hälfte dieser Ausgaben tragen, und zwar für Perioden von zehn Jahren in fixen Summen, indem die Aufteilung unter die einzelnen Verwaltungskörperschaften unter Zugrundelegung sowohl ihrer proportionalen wirtschaftlichen Fähigkeit wie ihres Bedürfnisses erfolgen soll. Die sehr detaillierten und interessanten Berechnungen, die Sir Hamilton hiefür aufstellt, muß ich natürlich übergehen, verweise aber ganz besonders auf diesen Bericht. Selbstverständlich schlägt auch die Minorität vor, den 50%igen Nachlaß, der für die landwirtschaftlichen Grundstücke gewährt wurde, beizubehalten.

In diesem Minoritätsberichte wird ferner auf die Notwendigkeit hingewiesen, städtische unbebaute Parzellen gleichfalls der Besteuerung zu unterwerfen. Auf diese Weise hoffte man mit Recht der in Großstädten so oft geübten Grundspekulation wirksam begegnen und die gerade in den englischen Großstädten so brennende Wohnungsfrage wesentlich fördern zu können.*) Ich muß es mir versagen, auf die vielen anderen so interessanten und wichtigen Fragen einzugehen, welche die Publikationen dieser Royal Commission on Taxation aufwerfen. Ich möchte nur darauf hinweisen, daß hier die Frage der Steuerüberwälzung der Local Rates von den verschiedensten Gesichtspunkten her erörtert wird, ohne daß aber, so viel ich sehen kann, eine befriedigende Lösung für dieses verwickelte Problem gefunden wurde.

Um nun noch zum Schlusse ein Gesamtbild der englischen Lokalbesteuerung wenigstens in den Hauptzügen zu geben, muß ich notgedrungen einige Zahlen vorbringen. Zunächst ist es interessant, die außerordentliche Steigerung des Ertrages der Lokalsteuern innerhalb eines halben Jahrhunderts festzustellen; ferner dieses Wachstum in Vergleich zu bringen mit der Steigerung der Staatssubventionen, sowie dem Wachstum des steuerbaren Wertes des Realbesitzes. Die beiden nachstehenden Tabellen **) beziehen sich auf das ganze vereinigte Königreich.

---

*) Auch liegt darin eine wirkungsvolle Besteuerung des unearned increment der Grundrente. Schon der Bericht der zum Studium der Arbeiterwohnungsfrage 1885 eingesetzten Kommission bringt ähnliche Vorschläge. Parl. Papers C. 4402 ex 1889, p. 69.

**) Memorandum of Sir E. Hamilton, p. 29—32.

I.	Summe der Lokalsteuern	Markt-, Hafengebühren u. dgl.	Gesamtsumme	Betrag der Staatssubvention	Prozentueller Anteil	
					Der Subventionen	Der Steuern
1842/43	10,730.000	3,176.000	13,906.000	624.000	95	5
1852/53	12,999.000	3,156.000	16,155.000	1,262.000	91	9
1872/73	22,806.000	5,350.000	28,156.000	2,412.000	90	10
1891/92	34,651.000	6,871.000	41,529.000	10,927.000	76	24
1896	38,506.000	6,425.000	44,931.000	10,718.000	78	22

II.	Lokalsteuerwert	Prozent der Steuer im Verhältnisse zum Steuerwert	Steuer in Pfund Sterling Schilling
1842/43	85,269.000	13	2·7
1852/53	92,340.000	14	2·10
1872/73	144,560.000	16	3·2
1891/92	194,479.000	18	3·7
1896	200,531.000	19	3·10

Als Beispiel für das gesamte Budget der Lokalverwaltung in England und Wales will ich das Jahr 1899/1900 hernehmen.*) In demselben betrug der Gesamteingang an lokalen Steuern für sämtliche Verwaltungsbehörden, 30.132 an der Zahl, die Summe von 69,144.543 Pfund (exklusive der Anlehen), und zwar setzte sich diese Summe in den Hauptposten zusammen aus 37·6 Millionen Ertrag von Lokalsteuern, 11 Millionen Staatsunterstützungen und Ertrag der überwiesenen Steuern, 3·7 Millionen Ertrag von verschiedenen Gebühren, Marktgeldern u. s. w. in den Gemeinden, 1·75 Millionen Ertrag des Grundvermögens, sowie Zinsenertrag der Gemeinden, endlich Einkommen aus kommunalen Wasserwerken, Gaswerken, elektrischen Anlagen, Tramways u. s. w. über 10·5 Millionen. Das Ausgabenbudget bezifferte sich auf 67·8 Millionen Pfund. Hievon gehen 8·25 Millionen für die Armenpflege auf, über 2 Millionen für das Irrenwesen, 5 Millionen für Polizei, nahezu 8 Millionen für Straßen, Wege und Brücken, über 6 Millionen für Anlage und Erhaltung von Parks, Volksbibliothken, Volksbädern, Spitälern, Märkten u. s. w., über 14 Millionen Zinsen und Amortisationen für Anlehen. Dies sind selbstverständlich nur die Hauptposten. Die Gesamtverschuldung der englischen Lokalverwal-

*) Annual Report of the Local Government Board 1900, p. CLXXIII squ.

tungskörperschaften belief sich gleichzeitig auf nicht weniger als 262 Millionen Pfund, für 1900 293 Millionen. Im Verwaltungsjahre 1900 betrug die Einnahme aus neuen Anlehen nicht weniger als 14 Millionen Pfund.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Zunahme des Lokalverwaltungsbudgets für England und Wales in den letzten 25 Jahren. Es betrug die Gesamteinnahme der Lokalverwaltungskörperschaften, Anlehen mit eingerechnet:

1874/75	42·7	Millionen	Pfund
1885 . . . . nahezu	55	„	„
1895	76	„	„
1898	83	„	„
1902	100·64	„	„

während der steuerbare Wert für 1900 mit 175,622.100 Pfund festgesetzt ist. Die Durchschnittsbesteuerung betrug für ganz England und Wales 4 Shilling 8·2 Pence in's Pfund, für London sogar 5 Shilling 11·6 Pence.

Aus den vorangeführten Ziffern geht zum mindesten eines hervor; daß in einem so außerordentlich reichen Lande wie England, in einem Lande mit einer so kontinuierlich steigenden Prosperität das Kommunalsteuerwesen, dessen Grundzüge ich Ihnen hier vorgeführt habe, mindestens vom fiskalischen Standpunkte erfolgreich genannt werden muß. Es ist sicherlich richtig, daß dem englischen Kommunalsteuerwesen jene theoretisch wie praktisch bis in die letzten Konsequenzen ausgedachte Systematik zur Verwirklichung eines möglichst hohen Maßes von Steuergerechtigkeit, die wir vor allem in dem preußischen Steuersystem verwirklicht sehen, fehlt. Es ist wiederholt von hervorragenden Kennern des englischen Finanzwesens darauf aufmerksam gemacht worden, daß nach englischer Auffassung nicht die Steuergerechtigkeit, sondern die möglichst leichte und möglichst mühelos erfolgende Beschaffung möglichst ergiebiger Steuereinnahmen das eigentliche Ziel der Steuerverwaltung ist.*) In dieser Hinsicht steht das englische Steuerwesen zweifellos auch heute noch beispielgebend da. Wer das englische Kommunalsteuerwesen kritisiert, muß diese beiden Dinge im Auge festhalten: erstens, daß die gesamte Institution und Ordnung des Steuerwesens unlösbar verknüpft ist mit

*) Vgl. Marshall, Mem. 114, Sidgwick, Mem. 109, Macculloch Taxation II. Ed. p. 18.

der gesamten Verwaltungsorganisation des Landes und mit dieser in dem unerschütterlichen Prinzip lokaler Selbstverwaltung ihre Wurzel hat; zweitens, daß für das englische Steuersystem mit seiner dreihundertjährigen konsequenten Entwicklung eine konservative Steuerpolitik besonders angezeigt ist. Denn, wie das alte Sprichwort sagt: Eine alte Steuer ist keine Steuer, und, wie man hinzufügen muß. Jede radikale Aenderung in den Steuerverhältnissen, vor allem dort, wo es sich um ein so umfassendes System der Besteuerung des Realbesitzes handelt, bringt die Gefahr mit sich, daß man in dem Bestreben, alte Schäden auszubessern, nur neue unvorhergesehene schafft, alte Ungerechtigkeiten durch neue ersetzt. Einer Steuer gegenüber, die mit geringfügigen Einhebungskosten jetzt jährlich eine Milliarde Kronen einbringt, ist konservatives Beharren, wie es selbst in des reformfreundlichen Sir Edward Hamiltons Bericht hervortritt, gewiß nicht anders als vernünftig zu nennen. Die Entwicklung des englischen Kommunalsteuerwesens ist ein treues Spiegelbild der außerordentlichen wirtschaftlichen Kraft, des Reichtums der englischen Nation: und nur große politisch-ökonomische Krisen vermöchten es, seine altgeschichtlichen Wurzeln zu erschüttern und radikale Aenderungen des Steuerwesens zu veranlassen. Der unleugbare Mangel dieses Steuerwesens an — mindestens theoretischer — Steuergerechtigkeit und sozialpolitischem Gehalt wird aber meines Erachtens zu einem großen Teile wettgemacht durch den großen Anteil, den in der Verwendung dieser Steuern die Fürsorge für die mittleren und arbeitenden Klassen einnimmt. Man darf nie vergessen: die durch die Local Rates eingehobene jährliche Milliarde von Kronen fließt ausschließlich in die Kassen einer durch Kommunen gefährten Verwaltung, die, von dem Stimmrechte breiter Massen abhängig, in demokratischem Geiste arbeitet. Und darum muß ich — mag auch hier wieder nur allzuleicht der Vorwurf optimistischer Beurteilung englischer Verhältnisse erhoben werden — meine Betrachtungen des englischen Kommunalsteuerwesens dahin resümieren, daß ich dieses als ein zwar in manchen Punkten reformbedürftiges, im Kerne aber durchaus gesundes und auch sozialpolitisch brauchbares Institut bezeichne.

Was wir daraus für Oesterreich lernen können? Nun, zweifellos können und sollen wir die dreihundert Jahre alte Local Rate Englands nicht nachahmen, wie ja der ganz

eigenartige insulare Charakter der englischen Institutionen jede blinde Nachahmung von vorneherein als widersinnig erscheinen läßt. Unser Kommunalsteuerwesen ist unter ganz anderen Bedingungen entstanden, als ein Zweig in der Entwicklung des in Oesterreich ganz gleichartig wie in den deutschen Territorialstaaten entwickelten Staatssteuersystems. Wir werden daher vor allem an das Beispiel Preußens denken müssen, wenn wir an eine Reform schreiten. Allerdings wird es auch in diesem Falle notwendig sein, sich vor bloßem Kopieren zu hüten und die ganz besonderen Bedingungen fest im Auge zu behalten, die uns durch den geschichtlichen Werdegang unseres Staates, die Eigenart unserer staatlichen Verwaltungsorganisation und unseres Gemeinderechtes gegeben sind. Dies weiter zu verfolgen, ist heute nicht meine Aufgabe. Wenn ich aber auf die obige Frage zurückkomme, so möchte ich vor allem auf eine Lehre hinweisen, die das englische Beispiel uns gibt: daß der moderne Staat, genötigt, immer mehr die Durchführung der inneren Landesverwaltung Organen der kommunalen Selbstverwaltung zu übertragen und zu überlassen, verpflichtet ist, jenen Teil dieser Aufgaben, die dem Wohle des Gesamtstaates unmittelbar dienen, auch durch finanzielle Leistungen aus dem Staatseinkommen zu erhalten und zu fördern. Vor allem für Oesterreich, in welchem dank der Autonomie unserer Selbstverwaltungskörper die „Entstaatlichung" oder besser gesagt die „Kommunalisierung" der Verawltung eine so große Ausdehnung gewonnen hat, ist dieser Gesichtspunkt von unüberschätzbarer Bedeutung. Ebenso wird es aber auf der anderen Seite notwendig sein, die rein lokalen Aufgaben der kommunalen Verwaltung mehr als dis bisher der Fall ist auf wirklich lokale Steuern zu stützen. Zu diesem Ende werden wir vor allem darnach streben müssen, die Ertragssteuern zu einem großen Teile für die Kommunen zu reservieren. Wir werden ferner den Zustand beseitigen müssen, wonach das persönliche Einkommen völlig außer Betracht bleibt für die Kommunalbesteuerung, während gleichzeitig durch Zuschläge zur Erwerbsteuer die Kosten der Produktion noch mehr erhöht werden. Ob wir das durch Ueberweisungen aus Staatsmitteln erzielen wollen oder auf andere Weise, kann hier nicht erörtert werden. Endlich werden wir das städtische Gebührenwesen, das bei uns mehr noch als in anderen Staaten unent-

wickelt geblieben ist, zu entwickeln haben. Wir werden schließlich das Prinzip der Steuer als Gegenleistung für die speziellen durch die Lokalverwaltung bewirkten wirtschaftlichen Vorteile in unser Kommunalsteuerwesen einzuführen und vor allem dem Hauseigentum, sowie dem unverdienten Wertzuwachse der städtischen Grundrente gegenüber mit Nachdruck geltend zu machen haben. Selbstverständlich wird auch die gegenwärtige Aufteilung der indirekten Besteuerung zwischen Staat und Gemeinden gründlicher Ueberprüfung bedürfen.

Allerdings: so wie in England und in Preußen wird eine Reform des Kommunalsteuerwesens in Oesterreich nur im organischen Zusammenhange mit der Verwaltungsreform möglich sein. Was hiebei besonders in Betracht kommt, ist die Eigenart unserer Gemeindeautonomie und die staatsrechtlich einzigartige Stellung unserer Kronländer. In ersterer Hinsicht kann uns das englische Beispiel lehren, daß eine „Autonomie" der Gemeinden, wie sie heute in Oesterreich besteht, aus doktrinären Rechtsideen hervorgegangen, mit dem modernen Staate kaum mehr vereinbar ist. Es kann uns lehren, daß wir an die Stelle der rein ideologischen Antinomie von selbtsändigem und übertragenem Wirkungskreis die empirische Unterscheidung von National und Local Service zu setzen haben, auf der sich eine für die Gemeinden und den Staat gleichermaßen gerechtere Verteilung der Last, sowie im Zusammenhang damit ein System planmäßiger Oberaufsicht in der inneren Verwaltung aufbauen wird. Eine neue Arbeitsteilung auf dem Gebiete der ganzen staatlichen Arbeit durch eine völlige Reform der Verwaltung wird und muß mit einer neuen Teilung des staatlichen Gesamteinkommens verbunden sein. Von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet, bedeutet die Kommunalsteuerreform den Mittelpunkt der schwersten, allerdings auch aussichtsvollsten Verfassungsrevision, die wir vorzunehmen haben. Hier aber endigt meine Aufgabe; denn hier endigt die Wissenschaft und die auf sie gegründete Politik. Es beginnt das Reich der aktuellen österreichischen Politik der Gegenwart, das zu betreten hier nicht mein Beruf ist. An der Dringlichkeit und der Wichtigkeit dieser großen Reformen kann wohl niemand zweifeln: sie ist so groß, daß man darüber fast an die außerordentlichen Schwierigkeiten vergißt, die ihr in dem Oesterreich der Gegenwart entgegentreten!

Verlag der Gesellschaft österreichischer Volkswirte.
Druck von Johann N. Vernay, Wien, IX. Mariannengasse 17.

3 0112 061606080